Una política industrial para la Argentina

livio guillermo kühl

horacio r. rieznik
rodolfo e. biasca
roberto iglesias



editorial
club de estudio

Síntesis

Una política industrial para la Argentina

Síntesis

DIRECTOR

livio guillermo kühl

SUPER VISION GENERAL

horado r. rieznik

INVESTIGADORES Y REDACTORES

rodolfo e. biasca

roberto iglesias



editorial

club de estudio

junín 685 -(1026) buenos aires

ISBN-950-587-011-6

Tapa y diagramación: Osear Kananiz
Composición: Patricia Doddo
Corrección de estilo: Daniel Záttera

UBRO DE EDICIÓN ARGENTINA

Printed in Argentina
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ÍNDICE

Introducción

En setiembre de 1981, siendo Ministro de Industria y Minería de la Nación y siguiendo expresas directivas, abordé la tarea de proponer al Poder Ejecutivo Nacional un "perfil industrial" para la República.

Lo hice junto con mis colaboradores inmediatos, encarando el tema bajo el supuesto básico de que el perfil manufacturero, al igual que el de otros sectores productivos, no podía definirse con un criterio reglamentarista y burocrático.

Muy por el contrario, la estructura fabril debería ser consecuencia de la iniciativa, el esfuerzo y la creatividad del empresario, actuando en un mercado con reglas de juego claras y precisas, que permitieran asumir responsablemente el riesgo de la inversión.

Un mercado donde pesara el indelegable rol orientador del Estado en lo atinente a la acumulación de capital, a la investigación científica y tecnológica y su transferencia al sistema productivo, a la expansión del comercio exterior. Un Estado suscitador de los esfuerzos orientados a la movilización de la actividad creadora.

Un Estado que fundamentalmente asegure niveles de ocupación compatibles con la dignidad del hombre, punto que no se alcanzará si el trabajo humano es considerado como una "anónima fuerza necesaria para la producción", error con frecuencia cometido por quienes creen que el mercado debe ser el único asignador de los recursos. Sus señales son necesarias, pero no suficientes.

Vale decir que más que bosquejar un perfil, se trataba de elaborar un proyecto de POLÍTICA INDUSTRIAL que sirviera a los objetivos prioritarios de la Nación.

Interpreté que se requería del entonces Ministerio de Industria y Minería de la Nación un trabajo que:

1. *Identificara los principales objetivos sectoriales para que la industria cumpla el rol que le corresponde en el proceso de crecimiento económico y mejoramiento social de la Nación;*
2. *Propusiera la estrategia pertinente;*
3. *Analizara la implementación del proyecto valiéndose de las herramientas correspondientes.*

Nuestra responsabilidad consistía en ubicar a la industria dentro del contexto productivo nacional, subordinada al conjunto y procurando un rápido cambio para que pudiera cumplir adecuadamente el rol que socialmente le compete. Desde ningún punto de vista se trataba de una defensa sectorial.

En función de los objetivos señalados, se consultó a las Provincias y a los organismos del Estado relacionados con la materia. Se solicitó la colaboración de instituciones empresariales y profesionales, economistas e investigadores. También se implemento, a través de encuestas preparadas al efecto, una consulta a empresas industriales de distintos sectores, tamaños y regiones. Se examinaron trabajos y contribuciones realizadas, en los últimos meses, por distinguidos especialistas.

Un documento que mereció particular atención fue el proyecto de política industrial de la Unión Industrial Argentina porque al margen de las propuestas que contiene, revela que el sector industrial ha tomado en cuenta la importancia de su papel en el crecimiento del país y la responsabilidad que le cabe, no solamente en operar correctamente sus empresas y defender sus intereses sectoriales, sino también en hacer análisis, propuestas y contribuciones generales que permitan compatibilizar esos intereses sectoriales con los nacionales, de corto y largo plazo.

El del XVI Coloquio de IDEA fue otro documento motivo de atención, por la participación de empresarios argentinos y distinguidos invitados de Francia y Australia.

No es camal que en pocos meses se hayan producido tantas y tan calificadas contribuciones al tema; ello prueba que el debate está en marcha, en busca de lo esencial y por encima de las circunstancias.

Los aportes recibidos fueron sólo el comienzo de una tarea de investigación en algunos temas, y de una recopilación de datos en otros. En ciertos casos, el trabajo enfrentó dificultades metodológicas y trató de responder cuantitativamente, por primera vez, a varios interrogantes.

Al producirse, en diciembre de 1981, el cambio de autoridades, entendí que el compromiso subsistía, dado que no se trabajaba para un gobierno sino para el país. Decidí, entonces, continuar la tarea desde la actividad privada, con la misma intensidad con que se la había encarado desde el sector oficial y, básicamente, con los mismos colaboradores.

También se mantuvo el cronograma inicial, en función de la grave situación por la que pasa el sector industrial y en el convencimiento de que, en este momento, no se pueden postergar aportes que sirvan a la clarificación de cuestiones conflictivas para poder mejor decidir a nivel oficial.

EL MARCO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Para elaborar un proyecto de política industrial se debe saber a qué tipo de país y de sociedad debe servir. En nuestro caso, se trabajó pensando en un país organizado bajo principios y normas republicanas y democráticas. Esta era una directiva precisa recibida para la confección del plan, que respondía también a una convicción del equipo.

La libertad económica en que se basa nuestro proyecto está condicionada por la vigencia de la libertad política en una sociedad abierta y organizada, en la que el espíritu creador del empresario pueda realmente desarrollarse y hacer su aporte respetando las reglas fijadas por el gobierno, pero también siendo respetado en sus derechos y no compulsado por el Estado.

Un proyecto de este tipo debe contribuir a corregir también las distorsiones que existen en el país en materia de ocupación territorial. No se puede trabajar olvidando la macrocefalia del Gran Buenos Aires, que también se dá en la mayoría de las provincias, donde mucho es lo que gira en torno de la ciudad capital respectiva.

A través del crecimiento económico, es necesario tratar de equilibrar las concentraciones generadas en torno a la pampa húmeda, el puerto, los mercados de consumo y la disponibilidad de servicios, con las economías regionales y las realidades sociales y políticas internas y externas. Hay que considerar también el futuro, con el crecimiento de la población, sus mayores exigencias de calidad de vida y las presiones externas.

Pero si bien es necesario un crecimiento armónico, éste debe darse sin caer en extremos inconvenientes. No se puede pensar en resolver el problema reubicando masivamente a la industria o destruyendo desordenadamente la capacidad productiva que, con defectos, pero también con virtudes, hoy existe. Por ese camino no se construye un país con menos distorsiones; al contrario, sólo se profundizan las existentes.

El gobierno, a través de un replanteo de su estrategia industrial debe introducir, ordenada y sistemátivamente, modificaciones en la estructura fabril a efectos de ir ubicándola en mejores niveles de eficiencia. Pero para que eso sea asi, se requieren cambios simultáneos en el sector público, en los servicios y en las finanzas, a fin de aumentar la productividad global del sistema y lograr mayor competitividad interna y externa, única forma de disminuir progresivamente los actuales requerimientos de protección arancelaria y de apoyo a la exportación.

Este proyecto se hace en momentos en que en el país coexisten una enorme inflación, un fuerte retraso en su crecimiento y una regresiva redistribución de ingresos desde los sectores productivos (asalariados, capital de riesgo agropecuario e industrial) a los especulativos y al Estado, y desde el interior al gran conglomerado bonaerense.

Este conjunto de circunstancias no hace viable un país con la composición socio-económica argentina. Cada una de estas variables pueden ser, por períodos relativamente breves, prioritarias momentáneamente sacrificando a las otras. Pero ello no puede ocurrir en forma indefinida. Ni la inflación puede quedar donde está —y menos aún crecer— ni el país, en su conjunto, puede seguir empequeñeciéndose, ni puede continuar la distribución regresiva de los ingresos.

INTERROGANTES Y ALGUNOS ELEMENTOS DEL DIAGNOSTICO

Al margen de su consideración específica en distintos capítulos, queremos analizar previamente una serie de cuestiones y de supuestos dilemas que, a nuestro juicio, han estado expli-

cita o implícitamente, interfiriendo en el crecimiento económico del país. Creemos que una parte del estancamiento y frustración nacional se debe a la supervivencia de estos falsos dilemas o antagonismos sectoriales.

- *¿Por qué agro o industria?*
- *¿Por qué, en general y, muy particularmente, durante los seis últimos años, el sector industrial ha gozado de muy poco prestigio y de ningún peso en distintos gobiernos civiles y militares?*
- *¿Por qué si otros países -como Inglaterra, EE.UU., Alemania, Francia y hoy, Japón y el Brasil- provocaron su crecimiento apoyándose en el sector industrial, en la Argentina, la industria se convirtió, para algunos gobernantes y economistas, en la responsable de buena parte de los problemas que hoy padece?*
- *¿Por qué, durante los últimos cincos años, se agregó a las clásicas antinomias la del sector financiero con la industria?*

Estos interrogantes no son independientes unos de otros y, por lo tanto, no se pueden responder separadamente, por lo que vale la pena analizar la cuestión en su conjunto.

El falso antagonismo entre el campo y la industria

En la vida económica de un país, cada sector cumple con uno o más roles importantes. En la Argentina, el sector agropecuario, sobre todo el de la pampa húmeda, alimenta a la población y genera el grueso de las exportaciones gracias a ciertas ventajas comparativas naturales, al margen de la eficiencia con que son utilizados esos recursos naturales y otros que no lo son: capital, mano de obra, etc.

A su vez, el sector industrial provee parcialmente de bienes y servicios a ese mismo mercado interno, genera un porcentaje menor de exportaciones, ocupa una gran parte de la mano de obra y crea puestos productivos de trabajo para los grupos humanos que se incorporan anualmente al mercado laboral. Por estar estrechamente ligado a la investigación, al avance tecnológico y a la informática, debe ser un elemento modernizante y de avanzada en el sector productivo.

Aún desde esta base sobre-simplificada, se puede ver que los roles son complementarios y no contrapuestos.

El sector agropecuario necesita que las divisas que ingresan, gracias a su esfuerzo exportador, tengan buena demanda en el mercado cambiario. De otra manera, podría llegar a caer el tipo de cambio real y con él la rentabilidad de sus operaciones. Requiere, también, un mercado de consumo interno importante, en crecimiento constante y de alto poder adquisitivo, para tener una base más firme de colocación de su producción primaria, exportando sus excedentes a mercados que no siempre se presentan como atractivos y estables.

La industria necesita una mano de obra calificada, que pueda ser bien remunerada. También requiere ¡as divisas generadas por el campo, para sus planes de expansión y adquisición de bienes de capital y ciertas materias primas o bienes intermedios que no se producen, o no conviene producir en el país.

Además, ambos sectores necesitan un tipo de cambio realista y, en todo caso, un peso subvaluado pero jamás sobrevaluado. Igualmente: un costo del dinero que permita la acumulación de capital de riesgo y que no sea confiscatorio de los patrimonios privados.

No existe, entonces, el aparente enfrentamiento campo-industria. Es un falso dilema originado en el enfoque que hicieron los herederos políticos y económicos de la generación del 80 respecto de la realidad del país, a partir de los años 30, una vez que se hubo agotado el crecimiento económico basado en la expansión, con mínima inversión, de las fronteras agropecuarias de la pampa húmeda, es decir, con un capital preexistente. El mercado mundial para nuestra producción primaria también cambió, para no retornar durante los últimos 50 años —con excepción del breve periodo postbélico— a ser lo que había sido.

El cuestionamiento de la industria

A mediados de la década del 40, en coincidencia con la falta de productos importados que caracterizó al periodo bélico y de la postguerra inmediata, se produjo un crecimiento desordenado de la industria manufacturera exclusivamente sustitutiva de importaciones, coexistiendo la correcta macrolocalización de algunas plantas con la concentración de muchas otras en el Gran Buenos Aires, fuera de escala, con retraso tecnológico, baja eficiencia, muchas veces al amparo del control, y aún prohibición, de las importaciones competitivas, y donde el planeamiento financiero no siempre respetó los limites aceptables de riesgo.

Se produjeron migraciones internas incrementándose la macrocefalia porteño con sus secuelas sociales, mientras que el interior se despoblaba. Aparece en el escenario el peronismo, con un brusco desplazamiento del centro del poder político. Se produce, también, una desproporcionada transferencia del sector agropecuario al sector industrial, al Estado y a los sectores terciarios por distintas vías pero, sobre todo, por el tipo de cambio y el elevado nivel arancelario.

Para muchos testigos jóvenes de aquellos años, que hoy forman parte de la dirigencia nacional en todo los planos, se encadenan -muy a menudo- términos como: peronismo, gremialismo, indisciplina social, industrialización, ineficiencia, desposesión del campo, control de cambio, permiso de importación, aranceles, inflación, por lo que la cuestión puede llegar a entrar en las zonas grises de las ideologías y de los prejuicios globalizados, en vez de analizar objetiva e individualmente cada uno de los aspectos de la realidad argentina.

Y tenemos así a la industria y al empresario industrial, con un pecado original, o adquirido, que lo hace sospechable o sospechoso de ineficiencia y generador de problemas políticos, económicos y sociales, a menos que sea la excepción y lo demuestre.

Como ocurrió en nuestro país con las corrientes migratorias que poblaron el campo desde 1870 en adelante y, en otros países, como EE.UU. durante la conquista del Oeste, o Australia con los castigados de Inglaterra, en la postguerra entra masivamente en el escenario una corriente humana en busca de lucro: la nueva clase industrial que se incorporaba al panorama socio-económico argentino. En el contexto citado, junto con los pioneros que asumieron responsablemente la tarea, aparecieron los improvisados y los aventureros. Como ocurriera con ¡a anterior corriente de principios de siglo, lentamente, se fue produciendo la natural decantación.

La introducción de nuevas tecnologías y la aparición de la gerencia profesional, conformación académica y espíritu modernizante, comenzó a cambiar la fisonomía del sector. Se fue encarando la apertura de los mercados de exportación. Se fue asumiendo la responsabilidad que le correspondía en la utilización y jerarquización de los recursos humanos, teniendo a la ganancia lícita como razón necesaria, aunque no suficiente para justificar su rol.

Pero esto es aún reciente -nace, quizás, en los años sesenta- y muy perturbado por la aceleración del reloj que mide los tiempos de cambio y por las continuadas alteraciones ocurridas en el país durante los últimos 25 años, que favorecieron las conductas especulativas de todas las unidades económicas, sobre todo, a partir de 1975, intensificándose desde 1977, en que cada empresario industrial, cada empresario agropecuario y cada ciudadano se vio envuelto en una economía de especulación, de la que participó más o menos activamente.

La cuestión arancelaria

Uno de los aspectos más polémicos del supuesto conflicto de intereses entre el campo y la industria, y aún entre ésta y la comunidad, ha sido el de los aranceles de importación, que fueron presentados como cercenadores de los ingresos agropecuarios. El campo debe tener rentabilidad y posibilidades reales de capitalización a través de precios remunerativos que surjan de un tipo de cambio adecuado y reducciones de costos originadas en mayores volúmenes, en la tecnificación y en el incremento de la eficiencia.

Pero no es exacto que el mayor margen se origine necesariamente de una reducción de algunos costos mediante la disminución del arancel, porque esta circunstancia, deprimiría relativamente más el precio que el costo, con lo cual la rentabilidad disminuiría-en vez de aumentar. Y esto es así porque en la ecuación entra el tipo de cambio y el nivel de consumo del mercado interno, que están estrechamente relacionados, como veremos en el proyecto adjunto.

Por ello es que ningún país, aunque sea fuerte importador, regala su mercado interno, único factor de crecimiento bajo su exclusivo control. Esto no significa necesariamente proponer un modelo cerrado y autárquico, en el que se produzca todo y a cualquier costo con alta protección. Lo que se quiere decir, es que hay cierto nivel de aranceles reales —no nominales ni efectivos- que junto con un tipo de cambio adecuado maximizan el crecimiento económico total, capitalizan al agro y permiten, a la vez, un desarrollo industrial basado en actividades eficientes y orientadas tanto al mercado interno como a la exportación.

El concepto de protección real se vincula al hecho de que en los aranceles nominales vigentes, sólo una parte configura verdadera protección a la industria. La otra no es sino la devolución a la actividad manufacturera —vía elevación de los precios internos los que, en una economía abierta, están a su vez determinados por el tipo de cambio y el arancel— de los mayores costos que la industria tiene que soportar como consecuencia de la transferencia y subsidios que hace, directa o indirectamente, a otros sectores, en algunos casos por ser estos de-

ficitarios y, en otros, por razones políticas. Estas transferencias se canalizan principalmente por la vía impositiva, cargas sociales, tarifas, ineficiente prestación de servicios, etc.

En otras palabras, la industria tiene que "dar la cara" frente a la comunidad y, en especial, frente al sector agropecuario, mostrando como aparente ineficiencia propia subsidiada por todos, lo que en realidad es una ineficiencia colectiva que la comunidad soporta a través de los aranceles a la importación.

Vemos así, que las contestaciones a las preguntas antes formuladas tienen contenido político y sociológico y no solamente económico. Por estas y otras razones, la recién llegada industria y, especialmente, los industriales, no alcanzaron aún a consolidar el grado de prestigio social ni influencia en los círculos políticos y gubernamentales, de los que ya gozaba la actividad agropecuaria y bancaria.

IDEAS CLAVES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL PROPUESTA

Un mundo distinto

Lo que cuenta, a la hora de las decisiones, es comprender que el país y el mundo que tenemos por delante, es diferente del que hemos dejado atrás hace 50 años. En el panorama internacional, la explosión de las comunicaciones, la tecnología y la aparición de las compañías transnacionales han variado ¡a más conveniente inserción de nuestro país en ese orden (o desorden) nuevo.

La coexistencia de las dos superpotencias y de sus socios mayores y menores, los conflictos localizados, la aparición de la guerrilla y el terrorismo como formas de guerra no convencional, plantean nuevas y diferentes exigencias a cada país que pretende mantener su identidad nacional.

La guerra convencional, continental o intercontinental, ha sido hoy reemplazada por la comercial a nivel mundial y global. No se trata de una competencia, con reglas de juego fijas y contenido ético dentro de un real mercado libre, sino que es una guerra por el poder económico como base de poder político y militar de los países, en la que todo vale y donde el enfrentamiento no sólo es entre Este y Oeste sino entre los mismos socios de Occidente, siendo el caso más típico el de los EE. UU. y Japón, o el de Suiza, país que se vio obligado a sostener artificialmente su muy tradicional industria relojera ante el desarrollo japonés en dicho mercado. También han aparecido las crisis energética y los petrodólares como factores perturbadores y desestabilizantes, alimentando la inflación mundial.

Sabemos que nos estamos refiriendo a temas de la noticia diaria que cada argentino conoce, pero todo esto tiene que ver no sólo con nuestra vida individual, o con la política exterior del país, sino que condiciona totalmente nuestra política económica y, por ende, a los sectores productivos, tradicionales y no tradicionales.

Nuestras carnes y granos enfrentan la competencia de los propios países industrializados (EE.UU., Alemania y otros) que exportan subsidiando fuertemente sus productos agropecuarios. La frondosa reglamentación internacional, pensada para proteger de prácticas desleales los mercados de productos industriales de los países desarrollados -aunque las violaciones explícitas e implícitas sean hoy la norma- deja librados a su suerte a los mercados de productos agropecuarios de los países en vías de desarrollo.

Los vaivenes de esos mercados, afectados por las crisis internacionales en largos períodos, dan lugar a precios deprimidos en su comparación con el valor internacional de los productos industriales y servicios, ambos de tecnología creciente.

Un país distinto

En el panorama nacional, otro hecho nuevo es que ya no se puede pagar con una o dos cosechas la deuda externa y sus intereses, recóndita esperanza de varias generaciones argentinas. Es necesario tomar en cuenta no sólo nuestras reales limitaciones para incrementar muy rápida y sustancialmente las exportaciones agropecuarias (mayores costos, capital adicional, mayor consumo interno, necesidad de fuerte rentabilidad agropecuaria), sino también evaluar la verdadera dimensión de los mercados externos no cautivos y solventes que aún subsisten y el impacto sobre nuestros propios precios de la oferta adicional que pudiéramos orientar a los mismos.

Además, los requerimientos para el crecimiento de la propia Argentina de los años 1920/30 nada tienen que ver con los requerimientos cualitativos y cuantitativos de 1980 o de 1990. Veremos que la Argentina sufre una crisis de desempleo, real o disfrazado, con una cifra para este concepto que supera los cuatro millones de personas, el 40% de lo que debiera ser la po-

blación económicamente activa: los menos sin trabajo, los más con trabajo improductivo o redundante. Además, todos los años se incorporan al mercado laboral cerca de 200.000 jóvenes, la mayoría de ellos con adecuado y creciente nivel de educación y lógicas expectativas de realización personal que, de ser sistemáticamente defraudados, causarán grandes desequilibrios sociales.

El sector agropecuario no puede absorber más mano de obra; por el contrario, empleará probablemente cada vez menos. El sector terciario se encuentra ya sobrecargado y necesita, a su vez, un cambio. Generar los puestos de trabajo en la industria es la única solución. Ello se debe hacer en el marco de un creciente nivel de productividad sectorial y global, lo que requiere una fuerte y sostenida corriente de inversión. Para lograr una óptima ocupación de la fuerza laboral en tareas productivas, se necesitarían aproximadamente 30.000 millones de dólares anuales, cifra relevante si tenemos en cuenta que significa una participación en el producto bruto interno nunca alcanzada con anterioridad.

No se nos escapa la imposibilidad que existe para llegar a tal monto en el corto plazo. Pero si lo señalamos, es para dar idea del esfuerzo a realizar y plantear la urgencia de tender a dicho objetivo para mejorar cuantitativamente la estructura ocupacional. Debemos ser conscientes de que en la medida en que no se alcance el monto de inversión apuntado, tendrá que aceptarse un menor nivel de empleo y, por consiguiente, un más bajo nivel de vida respecto del óptimo ocupacional deseable.

Una parte de los recursos necesarios deberá salir del ahorro interno pero, para ello, es indispensable dar a las empresas productivas posibilidades de capitalización mediante una rentabilidad adecuada. Sin embargo, la porción más significativa tendrá que originarse en el ahorro externo, aporte que sólo podrá alcanzarse si:

- *El país considera su política industrial como un verdadero proyecto nacional, enfrentándose maduramente, sin chauvinismo, con los problemas que normalmente trae el aporte de capital extranjero.*
- *Las condiciones de inversión son adecuadas. No solamente la rentabilidad para las empresas tendrá que ser atractiva, sino que deberá existir estabilidad política, inflación decreciente, reglas de juego claras que no vayan a ser cambiadas en el corto plazo y una mejor imagen de la Nación en el exterior.*

Un presente difícil

Contra todo esto conspira la situación actual, con un fuerte nivel de endeudamiento externo. Aparece, entonces, como casi obvia, la necesidad imperiosa de aumentar sustancialmente las exportaciones, en particular, las manufacturas.

La otra cuestión clave se refiere a la distribución de ingresos, que se plantea en términos muy diferentes de los de hace unas décadas. En la Argentina, especialmente en los últimos cinco años, se ha hecho sistemáticamente una redistribución a costa de los asalariados, de los sectores productivos y de las economías regionales.

La característica de todas las sociedades modernas, inclusive la de los países comunistas o del Tercer Mundo, es que la distribución de ingresos en favor de los asalariados tiene como rasgos la urgencia y aún la compulsión. Por ello, en el mundo capitalista no se puede imaginar una sociedad en la cual los efectos sociales centrífugos, de dispersión, priven sobre los centrípetos o de cohesión, cosa que ocurriría si los ingresos del sector asalariado no muestran la tendencia a crecer en términos reales gracias a una transferencia a su favor viabilizada, ante todo, por un genuino y sostenido proceso de crecimiento económico y aumento de la productividad.

Tampoco se puede imaginar que existan capitales de riesgo para favorecer ese crecimiento económico bajo condiciones de inestabilidad social y sin posibilidades de rentabilidad. Para mejorar los rendimientos, se requiere también una ordenada ocupación poblacional y económica del territorio nacional, a fin de amortiguar las deseconomías externas que hoy encarecen la imprescindible descentralización industrial.

La inflación en la Argentina es, sin duda, un factor que ha actuado muy negativamente en el proceso de crecimiento económico y en la distribución de ingresos, con todas las consecuencias conocidas, no sólo en lo económico sino también en lo político y en lo social, ya que afecta en mayor medida a los sectores de menores ingresos.

Creemos que el país debe tener una moneda sana como fundamento de su sistema económico. Que el fenómeno tiene que ser atacado en sus causas y no en sus efectos. Que en la Argentina 1982 es el Estado el que debe comenzar por disminuir en términos absolutos y relativot su desmedida participación en la economía. Que el gasto público debe ser no sólo redu-

cido, sino objeto de un manejo eficiente. Que el déficit fiscal también debe ser atacado y controlado.

Observamos, sin embargo, que fuera de un amplio consenso sobre el objetivo antiinflacionario y algunos importantes frentes de lucha, no existen coincidencias suficientes sobre las herramientas a usar y sobre la sincronización y tiempos de las distintas acciones. Vemos profundas discrepancias entre conocidos economistas argentinos y extranjeros. Las propuestas concretas varían notablemente aún entre especialistas involucrados en las mismas corrientes generales de opinión.

Por todo ello, y conscientes de nuestras limitaciones, hemos preferido no entrar en el terreno de la polémica académica. Sí, tratamos de detectar dentro del aparato productivo industrial, cuáles son los reales factores autónomos de creación de inflación.

Valga como ejemplo, el haber señalado la existencia de más de 4.000.000 de argentinos que debieran integrar la población económicamente activa y que hoy o no trabajan o forman parte de la desocupación disfrazada, pero que al seguir consumiendo se transforman en factor de inflación.

Además, pensamos que por lo menos en nuestro caso y hoy, para obtener logros permanentes, la lucha antiinflacionaria tiene que darse en un marco adecuado de crecimiento económico y no de recesión, permitiendo una ordenada reasignación de los recursos.

En resumen: si creemos que la hora actual exige la realización democrática y republicana de la Argentina apoyada en una sólida estabilidad, dentro de un escenario mundial conflictivo, se deberá procurar un rápido y eficaz crecimiento económico que permita la racional ocupación de los factores, particularmente los recursos humanos y el espacio territorial, y dé lugar a una mejor distribución de los mayores ingresos en favor del sector asalariado y el productivo, con una frontal lucha antiinflacionaria que, orientada a las causas, busque eliminar el flagelo en forma permanente, aunque ello requiera tiempo.

Ese crecimiento económico deberá apoyarse en la acelerada expansión de los sectores agropecuario e industrial, éste último con creciente diversidad, articulación, productividad y avance tecnológico. Con el apoyo de ambos tendrán que elevarse sustancialmente las exportaciones.

ESTRUCTURA INDUSTRIAL

Tendrá que procurarse una industria de alta eficiencia, en la que la pequeña y la mediana empresa complementen en forma adecuada a las grandes unidades productivas, no concentradas en unos pocos rubros de alta especialización o limitadas a la transformación de recursos agropecuarios o elaboración de bienes de consumo masivo, sino cubriendo un espectro muy completo —aunque no necesariamente total— de productos, tanto en los rubros básicos de la industria pesada de alta elasticidad-ingreso, como en los campos más sofisticados de la electrónica, la farmacéutica y, aún la ingeniería genética.

Para poder alcanzar este ambicioso objetivo, será necesario reconocer que muy pocas actividades, cuya existencia se justifique por razones de seguridad militar o económica, tendrán que ser subsidiadas.

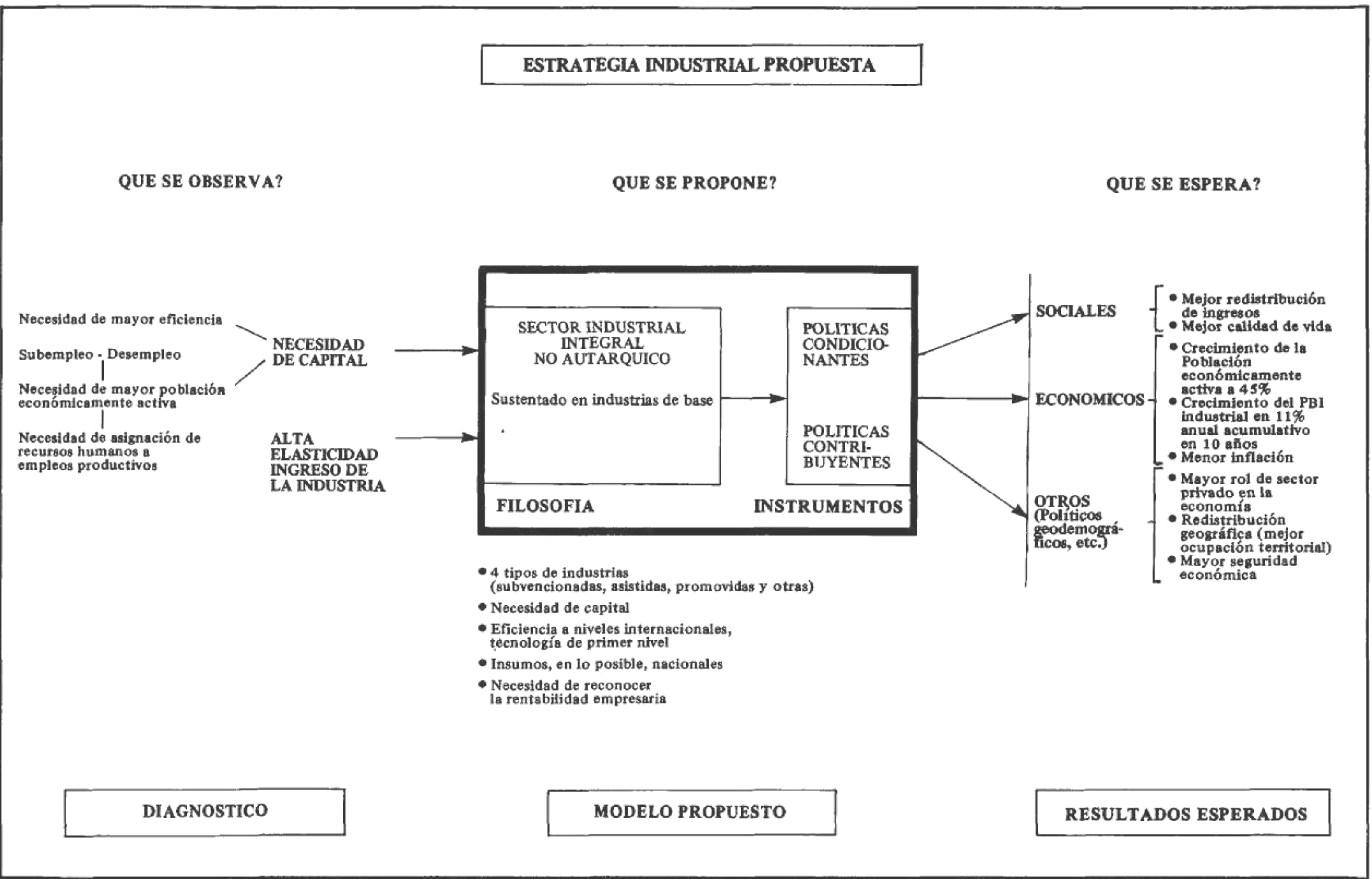
Algunas otras continuarán siendo reguladas en función de problemas muy específicos del mercado internacional (azúcar) o de ciertas economías regionales (vitivinicultura).

Otras, que resulten prioritarias desde el punto de vista de sus producciones, utilización de insumos, localizarían, etc., tendrán que ser promovidas a través de regímenes adecuados durante el tiempo necesario para obtener su pleno desarrollo y madurez operativa y tecnológica.

Hasta aquí las excepciones. Las demás industrias nacerán, crecerán y también morirán, ateniéndose a las reglas de juego de un mercado libre, contando con la protección de un tipo de cambio realista y aranceles nominales que mediante su promedio y dispersión configuren una protección real adecuada, teniendo particular cuidado en evitar las distorsiones que se producen cuando la tarifa del producto terminado es menor que la de los insumos.

De esta forma, y a medida que se vaya amortiguando la ineficiencia global de la economía, con una política industrial que tienda al logro de una mayor competitividad en la estructura fabril, será factible la corrección ordenada de la estructura arancelaria nominal y el logro de satisfactorios niveles de exportación industrial con menores apoyos explícitos.

De la lectura de los párrafos anteriores, puede verse que los objetivos planteados pueden lograrse tanto a través del sector público como del privado, o mezclas variadas de ambos, siempre que los recursos humanos, financieros y tecnológicos se utilicen con eficacia, creatividad, sin trabas burocráticas y sin eludir riesgos razonables. El presente proyecto priorita una estrategia via sector privado por entender que, bajo ciertas condiciones de política económica


ESTRATEGIA INDUSTRIAL PROPUESTA
QUE SE OBSERVA?
QUE SE PROPONE?
QUE SE ESPERA?
Necesidad de mayor eficiencia
Subempleo - Desempleo
Necesidad de mayor población económicamente activa
Necesidad de asignación de recursos humanos a empleos productivos
NECESIDAD DE CAPITAL
ALTA ELASTICIDAD INGRESO DE LA INDUSTRIA
SECTOR INDUSTRIAL INTEGRAL NO AUTARQUICO
Sustentado en industrias de base
POLITICAS CONDICIO-NANTES
POLITICAS CONTRI-BUYENTES
FILOSOFIA
INSTRUMENTOS
• 4 tipos de industrias (subvencionadas, asistidas, promovidas y otras)
• Necesidad de capital
• Eficiencia a niveles internacionales, tecnología de primer nivel
• Insumos, en lo posible, nacionales
• Necesidad de reconocer la rentabilidad empresaria
SOCIALES
ECONOMICOS
OTROS (Políticos geodemográficos, etc.)
• Mejor redistribución de ingresos
• Mejor calidad de vida
• Crecimiento de la Población económicamente activa a 45%
• Crecimiento del PBI industrial en 11% anual acumulativo en 10 años
• Menor inflación
• Mayor rol de sector privado en la economía
• Redistribución geográfica (mejor ocupación territorial)
• Mayor seguridad económica
DIAGNOSTICO
MODELO PROPUESTO
RESULTADOS ESPERADOS

y, por ende, de política industrial, es el que puede lograr esos objetivos con la mayor eficiencia y el menor tiempo.

Un requerimiento básico para que la empresa privada pueda cumplir con su rol de producir bienes y servicios de costo y calidad adecuados, es que la rentabilidad promedio de la inversión de riesgo productivo —suponiendo que la misma haya sido hecha dentro del marco general de la política económica y, en el caso de la industria, dentro del marco de la política industrial—, sea, para el promedio de las empresas, superior al valor medio del costo del dinero en el mediano y largo plazo. Y esto vale para firmas locales o extranjeras, grandes o pequeñas, del Gran Buenos Aires o del interior.

Ante la imposibilidad de resumir en unas pocas palabras el diagnóstico realizado, la propuesta elaborada y los resultados esperados, hemos querido sintetizar, en forma simple, las principales ideas en el diagrama que aparece en la página anterior. En él se muestra lo esencial del modelo y los diversos objetivos buscados.

REFLEXIONES FINALES

Este trabajo fue iniciado en el ex-Ministerio de Industria y Minería de la Nación cuando la industria vivía la peor crisis del siglo y aún de su historia. Desde 1977 y hasta que se escribían estas líneas, se dio lo que bien podría decribirse como una cruda experiencia que discriminó en contra del capital de riesgo, a través de tasas de interés fuertemente positivas en términos reates. Así se deterioró el patrimonio neto de las empresas al aumentar sus pasivos a un ritmo muy superior al de los activos que aquéllas financiaban, dentro de un escenario recesivo.

También se volatilizó el patrimonio de las haciendas públicas, pero como éstas no quiebran, su capital puede ser repuesto por voluntad del príncipe, aunque ello sea contrario a toda lógica económico-financiera. La defensa de esta forma de destrucción socializante, que incrementó el capitalismo del Estado, se hizo por medio de fuertes e indiscriminados ataques a la empresa privada y al manejo del empresario privado.

Veremos, en este trabajo, y se lo puede leer en varios otros, que el promedio de endeudamiento del sector industrial en su conjunto y por subsectores era, en 1977, similar al de la mayoría de los países industrializados de Occidente, y menor que el de algunos de ellos y el de la mayoría de los países en vías de desarrollo. Es decir que esta política económica hubiera provocado enormes e indiscriminados daños —sin contrapartida positiva— a la estructura productiva de países que, habitualmente, citamos como ejemplo de desarrollo, entre los que se podrían contar Japón y Brasil.

Creemos que si al crecimento económico -imperativo, por razones sociales y políticas- se lo quiere canalizar a través del sector privado, como protagonista responsable y si se quiere que la industria sea competitiva en el mercado interno dentro de una economía abierta, con tipo de cambio realista y aranceles adecuados, el costo del dinero tiene que ser compatible con el logro de este objetivo, y con lo que cuesta en otros países con los que se debe competir exportando o importando productos, o creciendo como nación en términos de riqueza. Precisamente, el que no se lo haya hecho durante la mayor parte de estos últimos cinco años, es lo que ha generado una nueva, peligrosa y falsa antinomia: sector industria versus sector financiero, que viene a agregarse a las mencionadas anteriormente.

Al preparar este proyecto, hemos preferido no partir de ninguna teoría económica ni de ninguna ideología. Nuestro enfoque -en cuanto al problema industrial— es más ecléctico, tratando de mantener nuestros pies firmes en la tierra, sobre todo en la tierra argentina, y procurando identificar los grandes problemas que traban el crecimiento económico del sector en su conjunto y las formas de resolverlo en función de un proyecto nacional coincidente en lo político, territorial y social.

Hemos tratado de aprovechar la experiencia argentina, buena o mala, y la extranjera. Muy especialmente, la de aquellos países que han tenido éxito en cuanto a crecimiento económico y que han implementado políticas no inscriptas específicamente en ninguna teoría económica particular. En función de ello, reproducimos en forma parcial o total, algunos trabajos referidos a esas experiencias, para facilitar y difundir su conocimiento, ya que su consulta no resulta generalmente fácil.

Más que éxitos espectaculares en el corto plazo, medidos en el comportamiento de algunos indicadores macroeconómicos, es necesario partir de la premisa de que nos hallamos frente a un largo camino por recorrer, que tiene un primer tramo, el período de transición inmediato, el hoy, al que debe prestarse prioritaria atención, ya que es el tiempo en que se inscriben los problemas impostergables del hombre argentino.

No se puede destruir una parte sustancial de lo existente sin minar la confianza y la esperanza del que tiene que transitar por ese camino y cumplir con la tarea de transformación del sistema: ese hombre argentino, ya en la función de empleado u obrero que construye con su esfuerzo y trabajo productivo personal, o en la de empresario que crea, que administra recursos, que media entre las cosas y los hombres, pero que también arriesga capital y tiempo.

Hemos hecho un análisis y llegado a conclusiones especificas, como una contribución al conocimiento de la cuestión industrial. Damos por sentado que tanto por limitaciones de tiempo como por cuestiones de metodología y también de criterio de análisis, nuestras cifras y conclusiones, seguramente, incluyen un mayor o menor porcentaje de error. En este campo, esperamos la crítica y el disenso para hacer las correcciones pertinentes. También quedamos abiertos a otros puntos de vista, porque el debate que ello provoca enriquecerá y dará solidez a la propuesta final.

Ing. Guillermo Kühl
Buenos Aires, abril de 1982

A. Aclaración importante

A. ACLARACIÓN IMPORTANTE

Para encarar el proyecto de POLÍTICA INDUSTRIAL se constituyó, en el Ministerio de Industria y Minería de la Nación, un reducido equipo de trabajo con la responsabilidad principal de definir objetivos, plantear la filosofía, establecer estrategias alternativas, efectuar las investigaciones de base y coordinar las tareas en función de las directivas recibidas.

También se requirió la participación de un grupo interdisciplinario de especialistas en temas muy específicos, quienes produjeron sus respectivos informes sin limitaciones conceptuales ni de espacio.

A lo dicho, se agregó la consulta a un importante número de trabajos nacionales y extranjeros, algunos de los cuales fueron parcialmente transcriptos en el documento final, que ocupó alrededor de 1000 paginas divididas en 23 capítulos.

La divulgación del abundante material elaborado se consideró indispensable no por una pretensión enciclopedista, sino por entender, en primer lugar, que no correspondía mutilar las colaboraciones recibidas y, en segundo término, para poner a disposición de los interesados en el estudio del tema, toda la información de base que sirvió para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones.

Salvadas estas circunstancias, en lo que hace al fondo del proyecto, no se registran contradicciones fundamentales.

Reducir un trabajo de casi 1000 páginas a apenas el 10% significó una labor en la cual se trató de condensar lo relevante, simplificar conceptos y solamente mencionar las cifras más significativas. No se incluyeron gráficos ni justificaciones; no se buscó la precisión académica en aras de una mejor comprensión (el lector interesado en esto podrá encontrarlo en el trabajo de base).

La lectura de esta síntesis podrá ser útil en dos ocasiones: cuando se desee tener una idea rápida e inicial del trabajo y cuando, después de haberlo estudiado en detalle, se quiera resumir los conceptos más importantes.

Como aclaración última, debe señalarse que el equipo de trabajo del Ministerio de Industria y Minería de la Nación, entendió que este primer ante-proyecto se preparaba con limitaciones de tiempo —aproximadamente seis meses— en el marco de graves situaciones coyunturales que requerían atención y propuestas de soluciones concretas.

Por lo tanto, siempre se tuvo plena conciencia de que se trataba de un punto de partida para una discusión y análisis a nivel nacional, provincial e institucional, que permitiera enriquecer no sólo la información, sino también la formación de ideas fuerza y propuestas más elaboradas.

De la extensión del trabajo y de su detalle, sólo puede inferirse una íntima vocación de servicio puesta a disposición del país.

B. El modelo de análisis

B. EL MODELO DE ANÁLISIS

Un modelo es una representación de una cosa real o de una idea. El hombre siempre lo usó.

Todo modelo implica simplificación y abstracción. También implica pensar, antes de su construcción, para qué se lo construye. En este caso particular, el modelo de análisis presentado tiene por finalidad ayudar en el razonamiento del tema y facilitar el proceso de comunicación de las principales ideas.

La Ilustración B.l condensa la estructura del trabajo:

1. *DIAGNOSTICO (¿Qué se observa?)*
   La Introducción y los primeros 17 capítulos analizan hechos, problemas y fenómenos económicos intentando detectar áreas de problemas a resolver. De allí surge un diagnóstico de la situación actual del sector industrial.
2. *ESTRATEGIA INDUSTRIAL PROPUESTA (¿Qué se propone?)*
   Existen diferentes caminos para mejorar la situación actual. Este trabajo propone uno. Se explicita, entonces, la concepción básica (filosofía) de la política industrial propuesta y los instrumentos específicos para lograrla en los Capítulos XVIII a XXII.
3. *RESULTADOS ESPERADOS (¿ Qué se espera?)*
   La Introducción explica los objetivos que se pretenden alcanzar, de una forma general. El Capítulo XXIII, mediante una simulación econométrica, cuantifica algunos de los resultados esperados en el próximo decenio.
   Las siguientes cuatro partes de esta Síntesis se dedicarán a describir los aspectos esenciales del diagnóstico, la estrategia propuesta y los resultados esperados.

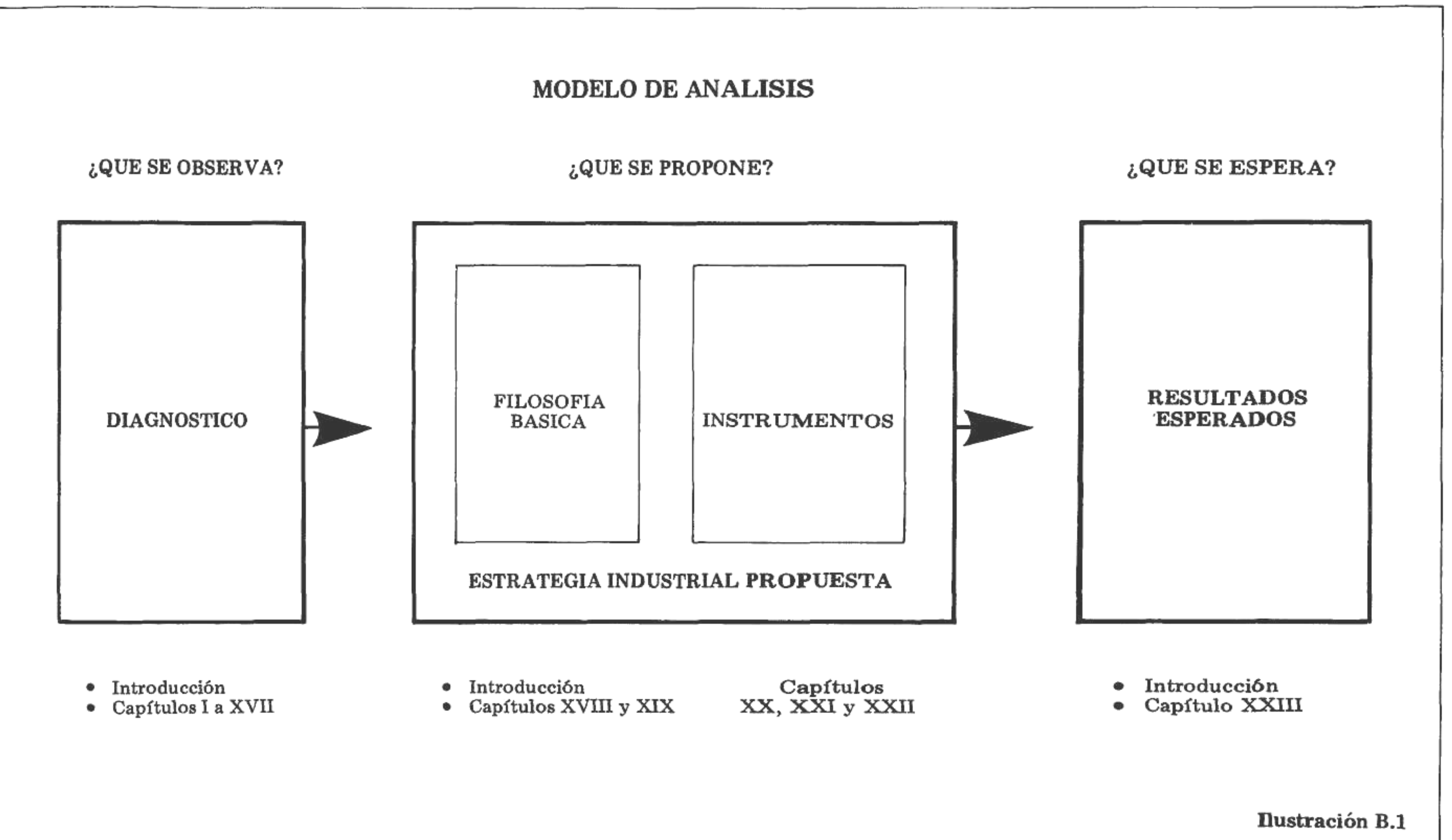


Ilustración B.1

C. El diagnóstico

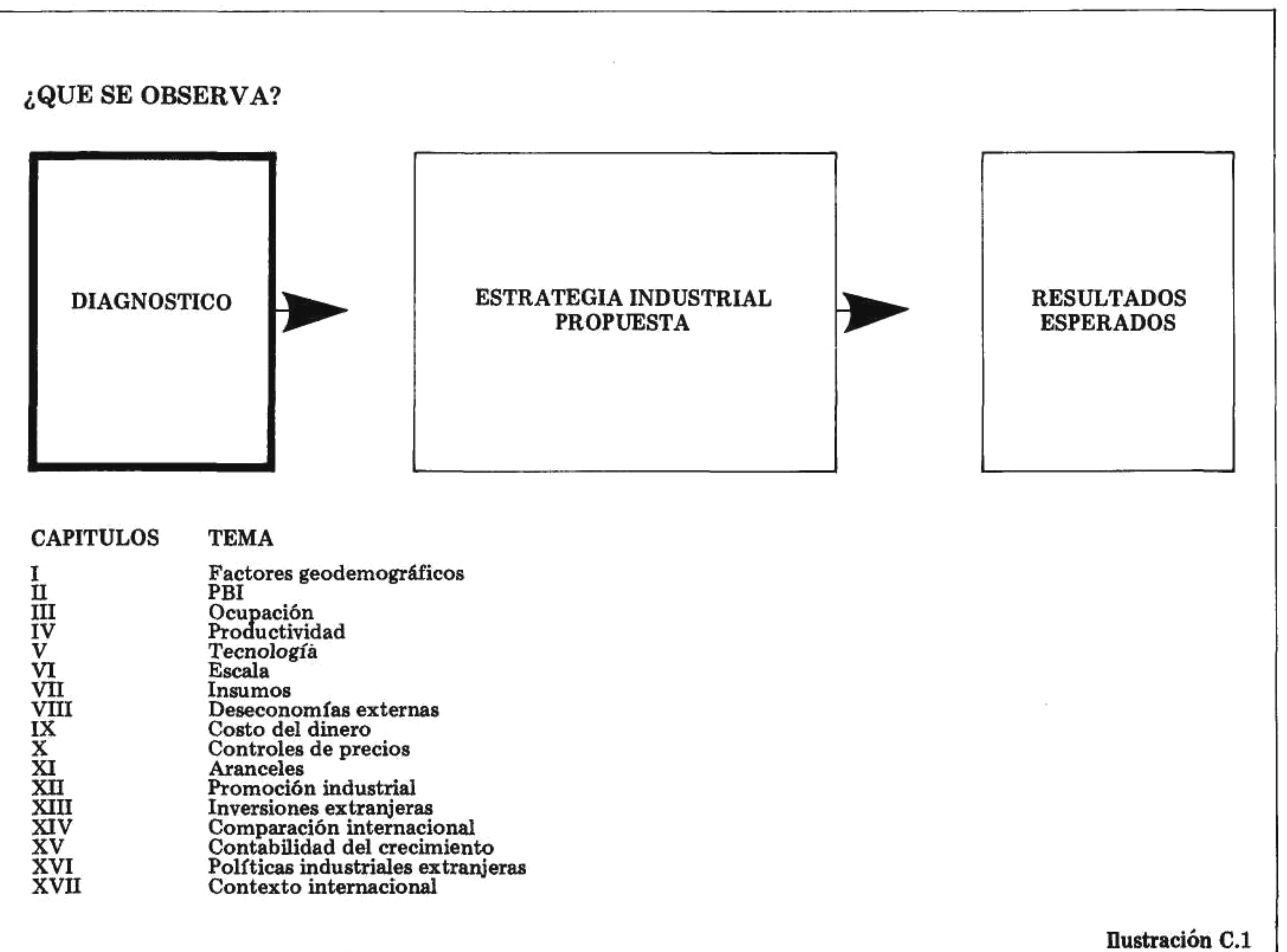


Ilustración C.1

C. EL DIAGNOSTICO (¿QUE SE OBSERVA?)

Con el fin de describir el diagnóstico se presentarán las conclusiones de los primeros 17 capítulos del trabajo y, al final, se tratarán de sintetizar los conceptos esenciales.

1. CAPITULO I - PRINCIPALES FACTORES GEOGRÁFICOS Y DEMOGRÁFICOS

La primera afirmación que se puede hacer es que la Argentina resulta un país diverso desde el punto de vista geográfico, a consecuencia de lo cual presenta marcados desequilibrios en el orden económico.

La segunda, es que se trata de un país concentrado en lo que hace a la acumulación de desarrollo. No se tienen regiones diferentes pero equilibradas, sino diferentes y desequilibradas en orden a su potencialidad, sus características geográficas y sus niveles de crecimiento.

La región pampeana, que cuenta con claras ventajas comparativas estáticas para insertarse con beneficio en el comercio internacional, concentra el 53,1% de las explotaciones agrícolas en un poco más de la tercera parte de la superficie censada, en tanto que la Patagonia, con menos del 4% de las explotaciones, tiene casi un tercio de la superficie.

También la zona pampeana absorbe el 73% del valor total de la producción industrial. Lógicamente, esto explica la desarmonía poblacional: 72% del recurso humano habita en la pampa húmeda.

Las ventajas de la concentración en el orden económico —facilitar el encuentro en el mercado de productores y consumidores— no compensan las dificultades creadas al trabarse el desarrollo regional del país por falta de poblamiento. Este fenómeno se ve agravado por la existencia de una débil y obsoleta infraestructura de transporte y comunicaciones, principalmente en lo que atañe a la función integradora que debería tener la misma.

Lo expuesto lleva a la identificación de las siguientes áreas de problemas:

a. Bajo aprovechamiento de los recursos naturales pertenecientes a las zonas no pampeanas, lo que origina problemas de orden social, económico y político.
b. Centros de consumo alejados de la fuente de abastecimiento de materias primas —excepto la producción agropecuaria pampeana— lo que torna ineficiente su explotación por requerir elevadas inversiones adicionales que compensen las deseconomías externas de los proyectos.
c. Como consecuencia de lo anterior, recursos naturales insuficientemente explotados, espacios vacíos, con áreas de frontera sin actividad económica que les dé sustento y posibilidades para los asentamientos poblacionales.
d. Debilidad estratégica en el campo geopolítico por la precaria ocupación del espacio y pobre utilización de los recursos, habida cuenta de la preocupación a nivel mundial por la escasez de insumos críticos.
e. Insuficiencia de infraestructura de transporte y comunicaciones, e ineficiente prestación del servicio por las fallas estructurales del sistema.
f. Todo este conjunto de problemas se resume en la dificultad que tiene la Nación para acceder al comercio internacional —excepción de la producción agropecuaria pampeana— y para ocupar productivamente los recursos humanos existentes y los que anualmente se incorporarán al mercado laboral.

2. CAPITULO II - LA EVOLUCIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA

El primer aspecto que se aprecia con nitidez es el bajo grado de industrialización que presenta la economía argentina. A precios de 1970 la actividad manufacturera explicaba en 1980 el 24,8% del producto bruto interno, nivel que corregido por el sobreprecio estimado de la producción industrial doméstica respecto de los valores vigentes en economías industrializadas, se reduciría apenas al 19%, porcentaje muy inferior al promedio de los países industrializados, donde llega al 28%.

Este pobre nivel se dio a pesar de haber exhibido la Argentina un razonable proceso de industrialización, si tal es medido por la elasticidad producto de la actividad fabril, que durante el lapso 1959-75 fue del 1,36. Ocurre que por la discontinuidad de los procesos iniciados, que recurrentemente fueron frenados por las limitaciones del sector externo y por la fuerte desindustrialización acaecida en los últimos seis años, no pudo trasladarse a la actividad global el dinamismo del sector fabril.

La tendencia al estancamiento que se instaló en la vida económica nacional, con todas sus consecuencias políticas y sociales, debe ser motivo de drástica reversión. En tal sentido, el crecimiento debe apoyarse en un fuerte desarrollo industrial por ser la actividad de mayor dinamismo, con amplias posibilidades para crear puestos de trabajo, mejorar racionalmente los niveles de ingreso de la población y ocupar ordenadamente el territorio nacional.

La expansión sugerida debe ser impulsada a su vez por las actividades capital-intensivas, abastecedoras de insumos básicos, y los sectores metalmecánicos pesados por ser, precisamente, los de mayor elasticidad-producto dentro del sector. De ahí la importancia de contar con ellos en el territorio nacional, no sólo por ser los aceleradores del crecimiento, sino también por constituir las franjas de producción con mayores posibilidades de inserción favorable en el comercio internacional, dado el sostenido deterioro de los términos de intercambio, en detrimento de los bienes primarios, que caracterizan las tendencias comerciales.

Los productos primarios, además, tienen una elasticidad-producto inferior a la unidad, con lo que los saldos exportables no alcanzarán para generar las divisas que puedan financiar el abastecimiento de insumos básicos y productos metalmecánicos pesados, pues ello daría lugar a los recurrentes embotellamientos del balance de pagos que caracterizaron el desempeño de la economía nacional durante la última década.

Si la Argentina no supera rápidamente las falencias estructurales que determinaron su baja tasa de crecimiento durante los últimos treinta años, verá agravado el empobrecimiento relativo que viene padeciendo, lo que lesionará seriamente el bienestar de su población. En la medida en que la economía no crezca, el beneficio de un sector será la pérdida del otro, en una ecuación de suma cero que irá endureciendo los términos del debate económico y social. Además, el debilitamiento de la Nación relegará definitivamente sus legítimas aspiraciones de desempeñar un rol protagónico en el mundo, en el que debería ubicarse de acuerdo con sus potencialidades.

3. CAPITULO III - OCUPACIÓN INDUSTRIAL

Un sostenido crecimiento industrial deberá canalizar racionalmente la fuerza laboral que se incorpore al mercado del trabajo durante las próximas décadas aun cuando sólo se mantengan las tendencias exhibidas por la economía nacional durante los pasados treinta años (lapso que amortigua el fuerte efecto recesivo del último quinquenio). Es necesario que la industria crezca, en los diez años venideros, a una tasa anual acumulativa del 6,8%, que no es ambiciosa si se tiene en cuenta que sólo significaría recuperar posiciones perdidas en los últimos cinco años.

Si se pretenden remover las falencias que dieron lugar al mediocre desempeño de la estructura productiva nacional, comenzando por el saneamiento del cuadro ocupacional, un crecimiento industrial razonable, con una lógica mejora de la productividad, tendría que estar en el 11% anual acumulativo.

Quizá, en función de los hábitos productivos nacionales, parezca una tasa optimista, pero que será imperioso alcanzar si es que se decide asumir el valor clave de la industrialización en el campo del desarrollo económico. Es, por otra parte, una tasa que está por debajo de la lograda en su período de despegue por los países de industrialización reciente como Japón, 12,7% en el lapso 1950-77; Corea del Sur, 18,9% durante 1962-76; o Brasil, que superó el 11% en la última década.

Son países que deliberadamente provocaron su industrialización, en un proceso dinámicamente válido, en la medida que les permitió adquirir ventajas, es de-

cir, aprender haciendo, para disponer de mayores bienes en términos de cantidad, calidad y precio, de más posibilidades de empleo, de mayor solidez en las cuentas externas, de un mayor acceso a la tecnología, esto es, de todos aquellos aspectos destacados en otros capítulos como pilares del desarrollo económico y social.

4. CAPITULO IV - PRODUCTIVIDAD

4.1. Objetivos, enfoque y contribuciones de este capítulo

Desde hace años abundan las referencias y comentarios sobre la importancia de mejorar la eficiencia de la economía argentina. Este tema, aunque no novedoso en la literatura económica, no ha sido adecuadamente tratado en las últimas décadas en el país.

Por ello, este capítulo se propuso:

a. Clarificar el concepto de eficiencia y productividad.
b. Brindar indicadores de productividad en la Argentina.
c. Analizar las causas de la baja productividad a nivel de empresa industrial.
d. Sugerir cursos de acción para mejorar la situación presente.

Estos propósitos, aparentemente razonables, obligaron a una intensa investigación a través de estudios específicos (como el pedido a la Universidad Nacional de Tucumán y el Consejo Profesional de Ciencias Económicas), una extensa encuesta a empresas industriales, pedidos de información a cámaras empresarias, análisis de trabajos existentes y posterior re-elaboración de la información obtenida.

Se piensa, entonces, que la mayor contribución de este capítulo es el nivel de profundidad de análisis alcanzado, que hará posible considerar el tema con una base hasta ahora imposible de lograr.

4.2. Indicadores de productividad

Los indicadores de productividad son índices que relacionan lo producido por la economía con los factores utilizados para generar esa producción, Se estudian no solamente para conocer la evolución del aprovechamiento de los recursos, sino por la relación que tienen con el nivel y calidad de vida de la población, los costos, la remuneración de los factores de producción, el desempleo y el avance tecnológico. Las estadísticas elaboradas permiten extraer las siguientes conclusiones.

a. La baja productividad argentina

La Argentina es un país de un *nivel* de productividad total bajo. Sin embargo, lo más preocupante es la *tendencia* declinante de esa productividad.

b. Productividad total

La tasa de cambio promedio del índice de productividad total en la Argentina ha sido decreciente en los últimos *40 años* y aceleradamente *negativa* en los diez últimos años.

La productividad total para toda la economía alcanza un valor máximo en 1974 y a partir de ahí disminuye, fundamentalmente, por el rápido descenso de la productividad del capital. La productividad laboral tiene, en cambio, una tendencia creciente.

Este índice de productividad total muestra un crecimiento mucho mayor en el sector privado que en el público. A su vez, es destacable el aumento en la industria manufacturera.

c. Productividad laboral

El crecimiento ininterrumpido de la productividad laboral se detiene, en 1974, baja abruptamente, recupera ese nivel en 1977 y crece fuertemente entre 1977 y 1979.

El incremento es distinto según el sector: es mayor en el sector privado

que en el público y muy significativo en la industria manufacturera. E1 comportamiento, a su vez, por rama industrial es diferente. También varía de acuerdo a la escala de ocupación.

d. *Productividad del capital*

La productividad del capital ha sido un tema poco estudiado y es, sin embargo, la clave de lo ocurrido en los últimos años.

El producto no ha seguido la evolución del crecimiento del stock de capital y la productividad del capital ha descendido en toda la economía, particularmente, desde 1974. Esta productividad es mucho mayor en el sector privado que en el público. Este sector, el público, muestra una tendencia asombrosamente descendente en los últimos 20 años.

Algunas de las razones por las cuales la productividad del capital ha bajado son: mayor capacidad ociosa, cambio en la composición de la inversión neta (menos inversión en equipos durables de producción) y diferente destino de la inversión (más en el sector público que en el privado).

e. *Otros indicadores de productividad*

Otros indicadores de productividad, ya sean generales y macroeconómicos, o muy específicos a nivel de empresa, corroboran el atraso relativo de la Argentina con los países desarrollados u otros con los que tiene sentido hacer una comparación.

4.3. Encuesta de productividad a empresas industriales

a. La Encuesta de Productividad realizada a fines de 1981, por el Ministerio de Industria y Minería, tenía por objetivo profundizar el tema de productividad a nivel de empresa. Las empresas consultadas eran de tamaño grande, predominantemente del sector privado y de conducción no familiar, líderes en su rama de actividad y de origen tanto argentino como extranjero.
b. El pedido de información involucraba tres encuestas:
   —una primera, en donde se buscaba conocer la opinión del gerente general de la empresa, que se comenta en este capítulo;
   —una segunda, que buscaba información específica sobre indicadores de productividad, de las variables que inciden sobre la productividad y de la acción realizada por las empresas para aumentar la productividad. De esta parte (la más extensa y laboriosa) sólo se procesaron algunas preguntas:
   —una tercera, orientada a la innovación que se utiliza en el Capítulo V.
c. La primera encuesta, destinada a contrastar las percepciones individuales con los resultados de las investigaciones aquí realizadas, arrojó los siguientes resultados:
   —El concepto de productividad necesita de una mayor aclaración, aún cuando los encuestados no desconocían el tema ni tampoco ignoraban la relación entre productividad, nivel de vida, costos y logro de objetivos sociales. Reconocían, a su vez, que era uno de los problemas más serios que tiene el país.
   —La opinión de los encuestados sobre la causa de la baja productividad argentina no coincide con los hallazgos de este Capítulo IV y Capítulo XV.

Se asigna esa responsabilidad al Poder Ejecutivo Nacional (incluye la acción de los diferentes ministerios), los sindicatos, el sistema financiero, los empresarios y a una serie de factores diversos. Se opina que el mayor crecimiento económico debería generarse con:

- un mejor planeamiento.
- la expansión y desarrollo del comercio internacional.
- mayor inversión en maquinaria e instalaciones.
- el logro de economías de escala
- mayores gastos de educación.

No se cree, además, que la preocupación por la coyuntura de empresarios y gerentes haya contribuido mucho a los problemas existentes. Los comentarios más importantes que pueden hacerse son:

- la importancia relativa de las variables enunciadas no es correcta (es, por ejemplo, de más importancia, lograr economías de escala que desarrollar el comercio internacional);
- sorprende que se asigne tanta responsabilidad a los sindicatos y difícilmente pueda probarse que esto sea cierto;
- llama la atención la escasa importancia atribuida al mejor y mayor uso del factor trabajo y a la investigación y desarrollo;
- la reiterada afirmación de que la administración de las empresas es inadecuada es muy significativa, dado el perfil de las empresas encuestadas y las personas que respondieron al cuestionario. Fue unánime, también, la opinión de que la motivación, el interés por el trabajo y la lealtad del personal han disminuido en la última década.

—Los encuestados desean una menor regulación de la actividad empresaria y un eficaz macroplaneamiento de carácter indicativo.

—Las personas consultadas dicen que sus empresas han aumentado la productividad durante el tiempo que los mismos trabajaron en ellas a través de: mejor administración, inversiones, capacitación de personal, innovación técnica y mayor volumen físico de producción.

4.4. La productividad por rama de actividad

La información recibida de cámaras y federaciones empresarias permitió vivenciar la aguda falta de estadísticas, la falta de análisis de este tema y la necesidad de analizar cada rama industrial en particular, luego de haber realizado un estudio general como el de este capítulo.

5. CAPITULO V - EVOLUCIÓN TECNOLÓGICA

Los países avanzados tecnológicamente han reconocido que los componentes de una política de desarrollo científico-tecnológico deben ser complementarios de los objetivos políticos, económicos y sociales, en función del tipo de sociedad que se desee alcanzar.

Ello implica reconocer que la tecnología no es una variable independiente, sino que, en gran medida, es una consecuencia del tipo de la sociedad que la utiliza y la genera.

La tecnología es una mercancía, cuyas transacciones se realizan en un mercado suficientemente imperfecto como para justificar en todos los países la presencia del Estado, interviniendo en forma directa o indirecta, según los casos.

Esta presencia puede concebirse bajo un rol de "arbitraje" a través de la definición de políticas y normas que eviten los inconvenientes generados entre la gran desigualdad entre los vendedores extranjeros de tecnología y los compradores nacionales.

Una verdadera política de desarrollo científico-tecnológico no debe ser formulada para acentuar la autarquía nacional sino en cambio, *la autonomía nacional*, entendiendo ésta como el ejercicio libre y sin condicionamientos del poder de decisión argentino.

Ciertos enfoques liberales estiman que la política de desarrollo tecnológico debe reducirse tan sólo a los aspectos de transferencia de tecnología. Aceptar ello, significa reducir el problema y tener una visión muy estrecha del tema, con las posibles consecuencias de condenar al país a la dependencia tecnológica.

Si como queda demostrado, el crecimiento de la productividad global de un país depende en gran medida de los avances tecnológicos, la situación particular de la Argentina no puede resolverse sin diseñar una política global que tenga en cuenta todos los aspectos involucrados y que brinde las bases para la formulación de las medidas específicas para liberar el potencial del país.

El diagnóstico efectuado permite afirmar que la Argentina:

a. Es un país de desarrollo tecnológico intermedio, donde las empresas industriales dedican muy poco de sus ingresos a la I y D.
b. Padece de un "aislamiento" grave entre las tres componentes claves del desarrollo tecnológico: comunidad científico-tecnológica, gobierno y sistema productivo.
c. Destina pocos recursos monetarios a la ciencia y tecnología, equivalente al 0,39% del PBI que, además, están asignados desventajosamente para producir un cambio favorable en relación a las ventajas comparativas dinámicas del país.
d. No posee una política de desarrollo tecnológico con sentido nacional.
e. Concentra en el Estado el 87% del financiamiento de los gastos totales en ciencia y tecnología, no existiendo casi participación privada.
f. No coordina la asignación presupuestaria entre los distintos organismos en relación a su misión específica o a un criterio de prioridades.
g. Posee un adecuado nivel de investigación universitaria centrada en temas biomédicos, y un insuficiente desarrollo en las otras ramas del conocimiento científico.
h. Tiene un número escaso de científicos e ingenieros dedicados a tareas de investigación y desarrollo (31 por cada 100.000 habitantes) con una inconveniente dedicación pues, de ellos, el 53,3% se dedican a la enseñanza y el 40,9% a los servicios, quedando sólo 5,8% en actividades vinculadas a los sectores productivos.
i. No coordina la misión de los distintos organismos en relación con las etapas de la investigación, la transferencia y la innovación tecnológica, produciéndose superposiciones con la consiguiente pérdida de recursos.

6. CAPITULO VI - LA ESCALA INDUSTRIAL

Al describir en el capítulo respectivo la necesidad de enfocar el tema, se plantearon una serie de interrogantes. La respuesta a ellos reúne los principales conceptos analizados.

6.1. ¿Tiene sentido analizar el tema?

La respuesta es: SI, por tres razones:

a. El origen del crecimiento económico de un país lo constituyen básicamente dos fuentes: el mayor uso de recursos y el aumento de productividad global. Las economías de escala generan una parte importante de ese incremento de productividad. En la Argentina, esa contribución ha sido pequeña.
b. La escala es uno de los varios determinantes de la estructura de los mercados. Los resultados a obtener en esos mercados dependerán, en parte, de esa estructura.
c. La industria argentina es una industria de empresas de pequeña dimensión. Según el Censo de 1974, el 98,3% de los establecimientos industriales ocupaba menos de 100 personas.

6.2. ¿Qué hacer con la PyME?

La respuesta es: La PyME cumple una función en el sistema económico y debe continuar existiendo.

Esta afirmación no implica que no deban establecerse acciones de gobierno para mejorar su desempeño.

6.3. ¿Es la PyME industrial poco productiva?

La respuesta es: Efectivamente, en muchos casos la PyME industrial es poco productiva. Sin embargo, existen casos en que la productividad es aceptable.

Salvando las dificultades existentes en la definición de PyME y de la relatividad de la expresión "poco productiva", puede afirmarse que existen muchos casos en la industria manufacturera que no van a tener probablemente

nunca productividad a nivel internacional si no obtienen economías de escala, aun cuando en los últimos años haya comenzado una tendencia en la industria de otros países a diseñar plantas de dimensiones menores.

6.4. ¿Es el tamaño una valla insalvable para la obtención de niveles internacionales de productividad?

La respuesta es: NO, salvo en los casos en que la escala sea una variable fundamental.

La productividad es un indicador de resultados. Una estructura de mercado con empresas más pequeñas pero en condiciones básicas diferentes y conductas empresarias adecuadas puede generar productividades cercanas a los internacionales en aquellas empresas en que la escala no sea un problema esencial.

6.5. ¿Conviene alentar la concentración y el aumento de tamaños promedio en la industria argentina?

La respuesta es: SI.

Esta respuesta, de indudable importancia, merece justificarse:

a. Primero, debe indicarse claramente que la PyME industrial argentina es … pequeña a nivel internacional. Una pequeña empresa en EE.UU. o Francia sería aquí grande.

De acuerdo al Censo de 1974, en ese año, el 85,6% de las empresas ocupaba menos de 10 personas. En Francia, la proporción de empresas industriales que ocupaban menos de 10 personas eran 58% en 1906, 39% en 1936 y 20% en 1966.

b. Sin lugar a dudas, la productividad laboral promedio de las empresas argentinas de más de 100 personas es mayor que la de empresas que ocupan entre 11 y 100 personas y sustancialmente mayor a las que ocupan hasta 10 personas (no se poseen cifras de productividad global).

c. Aún cuando la Encuesta a Empresas (1981) realizada abarcó pocas empresas, los resultados fueron muy sugestivos:

—Los tamaños de las empresas encuestadas son, en general, menores a los óptimos. A lo sumo, unas pocas empresas aseguran estar dentro de ese tamaño y prácticamente ninguna tiene tamaño superior al óptimo. Teniendo en cuenta que todas las empresas encuestadas son las más grandes e importantes de su ramo, no resulta difícil inferir que es muy probable que gran parte de la industria tenga tamaños inferiores al óptimo.

—La mayor parte de las empresas encuestadas indica que si tuvieran ese tamaño óptimo sus costos serían de un 10 a 20% inferiores a los actuales. Puede suponerse que esa diferencia de costo podría ser mayor en muchos casos para empresas más pequeñas que las encuestadas.

6.6. ¿Necesita asistencia la PyME industrial?

La respuesta es: SI.

La transformación que debe sufrir la PyME industrial argentina es de magnitud. En la mayoría de los países, la transición hacia una PyME moderna y eficiente se hizo con ayuda.

La asistencia debería abarcar una gama amplia de actividades: asesoramiento, capacitación, ayuda a la generación de la coparticipación de esfuerzos entre las empresas, investigación del tema, etc. Esta mención da por supuesto que no deberán existir condiciones externas que fomenten la permanencia de una empresa pequeña cuando es deseable una grande (ejemplo: facilidad de evasión impositiva, acceso de capital).

7. CAPITULO VII - ABASTECIMIENTO DE INSUMOS Y ENERGÍA

La presente realidad de la República Argentina y las exigencias que plantea la nueva geografía del mundo hacen imperioso el impulso de una fuerte corriente exportadora de manufacturas de origen industrial, para zafar de la limitación que implica especializarse en productos de origen primario, dado el deterioro de los términos de intercambio en perjuicio de estos. En tal sentido, es necesario afianzar

el abastecimiento doméstico de energía e insumos básicos para completar los procesos de integración.

El modesto desempeño que tuvo la actividad industrial durante los últimos 20 años, fue acompañado por un razonable abastecimiento de insumos y energía. En la Ilustración C.2 se advierte que el consumo de la mayor parte de los insumos seleccionados para el análisis creció más rápidamente que el producto bruto industrial, quedando por debajo los menos, aunque con tasas cercanas a la de la manufactura.

El comportamiento histórico analizado es pobre si se lo relaciona con las metas de expansión industrial sugeridas: 11% . No es fácil pronosticar la forma en que reaccionarán las distintas variables frente a ese objetivo. La proyección hacia el futuro de lo acaecido en los veinte años pasados adolece de limitaciones, en la medida que supone el mantenimiento de las condiciones que dieron lugar a ese comportamiento. No obstante, el ejercicio sirve para dar idea de lo previsible y esperable.

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVA DURANTE EL LAPSO 1960/80 EN EL CONSUMO DE INSUMOS SELECCIONADOS

CONCEPTO	Tasa de crecimiento (%)
Soda Solvay	3,1451
Papel, cartón y cartulina	3,6454
Aceros no planos	4,1380
Petróleo	4,1644
Consumo energético total	4,2081
Acido sulfúrico	4.2392
PRODUCTO BRUTO INDUSTRIAL	4,6398
Aceros planos	4,9340
Cemento	5,1909
Soda cáustica	6,3062
Consumo eléctrico industrial	7.0363
Aluminio	8.3199
Gas	8.8321
PVC	10,0519
Polietileno baja densidad	14,7126
Tolueno	19,0134

Ilustración C.2

Para el análisis se calculó la relación que vincula la variación de cada una de las variables elegidas con la del producto bruto industrial. Así se llegó a una suerte de coeficiente de elasticidad que explica lo pasado y que se utiliza para prever el futuro. En la Ilustración C.3 se indican las tasas anuales de crecimiento a las que deberían evolucionar en función del 11% previsto para el producto manufacturero. Son tasas superiores a las históricas.

De no satisfacerse desde el propio territorio las necesidades planteadas, se generará una fuerte corriente importadora que, en definitiva, comprometerá el proceso de industrialización por estrangulamiento del sector externo. Contrariamente, la decisión de completar la integración en materia de insumos básicos, dará lugar a una fuerte corriente de inversión, precisamente lo necesario para la creación de los puestos productivos de trabajo que requiere la racionalización de la estructura económica nacional.

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVO PREVISTAS PARA EL LAPSO 1981/1992 EN EL CONSUMO DE INSUMOS SELECCIONADOS

CONCEPTO	Tasa de crecimiento
Soda solvay	7,45
Papel, cartón y cartulina	8,64
Aceros no planos	9,80
Petróleo	9,87
Consumo energético total	9,97
Acido sulfúrico	10,05
PRODUCTO BRUTO INDUSTRIAL	11.
Aceros planos	11,69
Cemento	12,30
Soda cáustica	14,95
Consumo eléctrico industrial	16,68
Aluminio	19,72
Gas	20,93
PVC	23,83
Polietileno baja densidad	34,19
Tolueno	44,19

Ilustración C.3

8. CAPITULO VIII - PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA FORMACIÓN DE PRECIOS INDUSTRIALES

La eficiencia es un producto colectivo. El sector industrial, como cualquier otro de la economía, nunca alcanzará su óptimo nivel de productividad, por más esfuerzos que haga en tal sentido, si el desempeño del conjunto económico es mediocre.

La productividad global de la República Argentina es baja, siendo el Estado una causa importante de esta situación por su presencia distorsionadora en el plano fiscal, en el de aprovisionamiento de insumos, en la prestación de servicios y en su actividad reguladora.

Desde el punto de vista fiscal, la incidencia del sector público en la formación de los precios industriales se da a través de la presión tributaria, que en los últimos años se elevó considerablemente, acompañando la expansión del gasto público total.

Durante el trienio 1980/82, en función de los últimos datos oficiales disponibles, la presión fiscal promedio resultó del 26,28% para el conjunto económico.

La percusión sobre la industria es superior al promedio. Una encuesta realizada entre un conjunto de empresas representativas que generan el 17.5% del valor agregado total del sector manufacturero, muestra que la presión tributaria sobre la actividad fabril se ubica en el 34%. Vale decir que hay una marcada distorsión 6n contra de la industria, reflejada negativamente en los precios del sector, que quedan descolocados frente a los del mercado mundial.

Además de la presión tributaria, la actividad manufacturera se ve afectada por la complejidad estructural del sistema tributario, que se manifiesta en:

- elevada evasión
- inseguridad para el contribuyente
- discrecionalidad en la aplicación de las leyes fiscales
- elevado costo administrativo para los contribuyentes
- criterios disímiles entre los fiscos nacional, provinciales y municipales
- sesgo antiexportador de los tributos
- piramidación

En el largo plazo, reducciones de precios en los insumos provistos por el Estado, respecto de la comparación con valores internacionales, tendrían escasa incidencia en la formación de los precios industriales. Esto no es válido para el corto plazo, dado que muchas veces, se generan distorsiones coyunturales no compensadas en el largo plazo: bruscos aumentos de tarifas por encima del comportamiento de los precios, sobrevaluación del peso, anarquía en la política tarifaria. Tampoco la conclusión general es extendible a sectores en particular, como el caso de las industrias electro-intensivas, que se enfrentan con la falta de flexibilidad para pactar tarifas especiales en razón del alto consumo.

Estructuralmente, el peso negativo del sector público en la formación de los precios industriales es provocado por su presencia empresaria en el mercado, como abastecedor de insumos, lo que introduce graves y profundas distorsiones en todo el sistema económico.

La magnitud de los efectos perniciosos de la presencia del sector público en la economía, nunca ha sido evaluada en forma integral. En este capítulo, se presenta un extenso catálogo, con cuantificación en algunos casos, de los desequilibrios provocados por el Estado en su accionar como administrador, como empresario y como regulador.

9. CAPITULO IX - EVOLUCIÓN DEL COSTO DEL DINERO Y DISPONIBILIDADES DE CRÉDITO INDUSTRIAL

El análisis de la forma en que evolucionó el costo del dinero en Argentina y otros países fue encarado por el Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas a pedido del ex-Ministerio de Industria y Minería. Se recurrió al banco de datos del Fondo Monetario Internacional.

Las tasas de interés *reales* promedio en el período 1960-80 resultaron:

a. Países industrializados

—Canadá	+ 1,43%
—Alemania Federal	+ 0,62%
—EE.UU.	+ 0,48%
—Francia	— 0,10%
—Reino Unido	— 0,20%
—Japón	— 0,91%
—Italia	— 2,0 %

b. Países en vías de industrialización

—México	— 3,48%
—España	— 3,77%
—Argentina	— 6,37%
—Brasil	— 8,30%

La Argentina presenta tasas fuertemente positivas, alejadas de los valores históricos, en 1978, 1980 y 1981.

Las estadísticas mencionadas y lo indicado en el capítulo respectivo permitiría afirmar que para promover la modernización y transformación industrial es menester una adecuada orientación de los recursos financieros disponibles, a fin de posibilitar, jerarquizando el concepto de ganancia, una ordenada capitalización de las unidades de producción. Al servicio de tal objetivo debe estar la estructura financiera, tal lo demuestra la experiencia de los países industrializados y los en vía de industrialización.

El costo del dinero no puede ubicarse por encima de la tasa de retorno promedio de la economía, porque ello da lugar a un perseverante proceso de descapitalización, contrario a las exigencias propias del desarrollo capitalista.

En tal sentido, resulta negativa la experiencia argentina de los últimos años. Las unidades productivas vieron seriamente dañada su estructura patrimonial a raíz del manejo monetario y fiscal que ubicó el costo del dinero por encima de la eficacia marginal del capital. Se requiere una perentoria recomposición de los pasivos junto con el ordenamiento del mercado de capitales.

10. CAPITULO X . CONTROLES DE PRECIOS Y SU RELACIÓN CON LA INVERSIÓN

Este capítulo trata de analizar la relación entre las políticas de control de precios aplicadas en el país y los niveles de inversión.

El estudio realizado (cuyas limitaciones se explican) encuentra una significativa interrelación.

En la Ilustración C.4 se indican las tasas promedio anuales acumulativas de inversión bruta interna en el país, a precios de 1960, de cada uno de los ocho períodos históricos coincidentes con las distintas políticas de precios aplicadas en el período 1956-1981.

Resumiendo. La política de control de precios no sólo no logra los objetivos generalmente considerados como justificativos de su aplicación (freno a la inflación y distribución de ingreso) sino que agrava tales problemas al disminuir la capacidad de inversión de las empresas.

Este capítulo apoya, mediante un análisis empírico, esta afirmación. Dada la interrelación existente entre inversión y crecimiento económico, todo esto equivaldría a afirmar que una política de control de precios es una de las vallas al desarrollo económico.

INVERSIÓN BRUTA 1956-1981
(TASA ANUAL ACUMULATIVA)

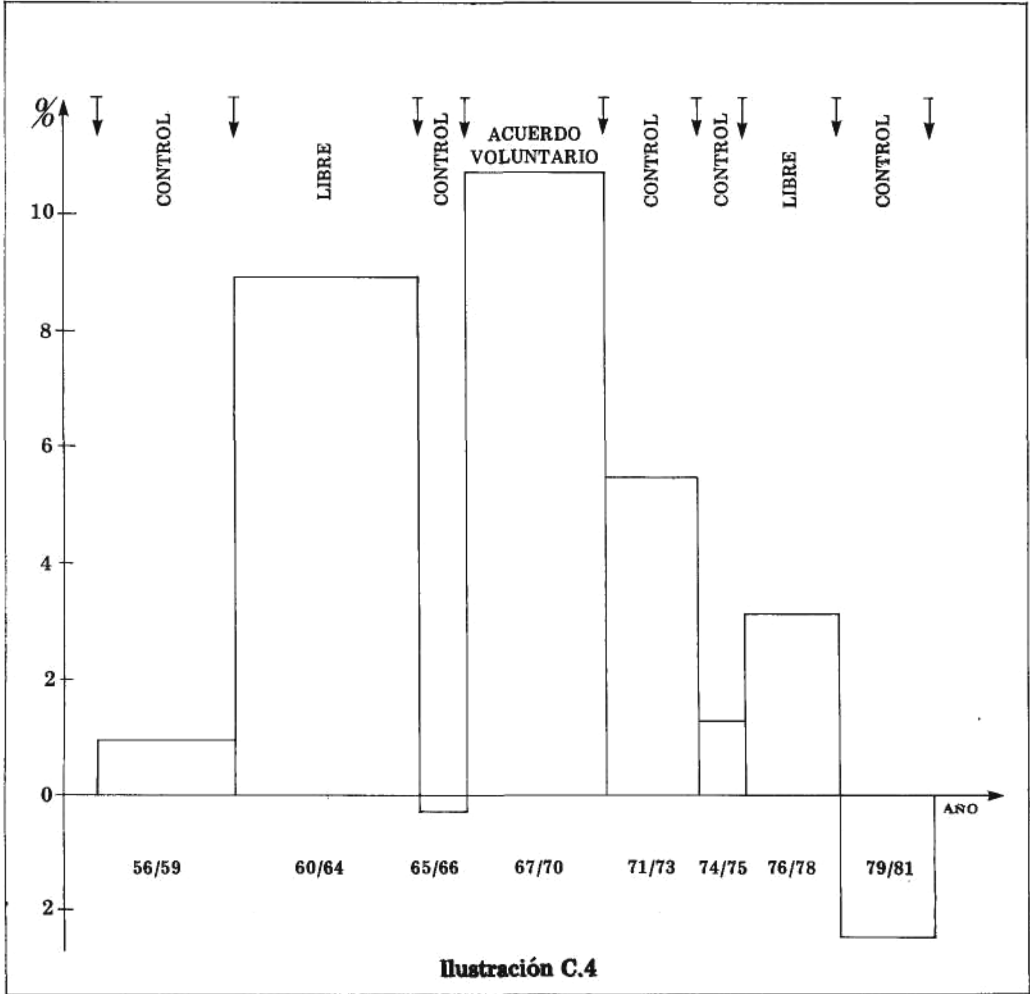


Ilustración C.4

11. CAPITULO XI . PROTECCIONES ARANCELARIAS Y CUANTITATIVAS

Del análisis conceptual realizado se desprende la importancia del arancel —así como los demás mecanismos para-arancelarios— como instrumento de política económica, resultando herramienta insoslayable en lo que hace a la definición de la política industrial.

Esta afirmación adquiere relevancia si se tiene en cuenta que la teoría que privilegia las ventajas comparativas estáticas como única variable de crecimiento a partir de la cual se destacan los beneficios del comercio internacional corresponde a un modelo teórico ideal, pero no cuenta con una comprobación empírica, como lo demuestran los estudios al respecto realizados. A partir de lo señalado se concluye que la aplicación prudente de aranceles no implica elevado costo, dados los beneficios que proporcionan los incentivos al crecimiento económico.

Quedaron evidenciadas también las limitaciones del concepto de protección efectiva y su valor eminentemente orientativo. Se ilustró asimismo sobre la inviabilidad del arancel único como instrumento idóneo para la mejoría del bienestar general, dado que cada uno de los supuestos en que se basa dicho esquema, es desbordado por la realidad.

Analizando ya en particular la evolución acaecida en la Argentina de las protecciones arancelarias y cuantitativas, se llegó a las siguientes conclusiones:

a. El desarrollo de la industria nacional se apoyó en una estructura arancelaria crecientemente protectiva desde comienzos de siglo, en un proceso del mismo tipo, aunque más débil, que el encarado por los EE.UU. y otros países industrializados. A su amparo, el sector fabril fue el que con mayor dinamismo aportó al crecimiento global. No obstante, sus potencialidades no se desarrollaron en plenitud por la baja productividad colectiva de la economía. Las deficiencias estructurales se tradujeron en su sobrecosto para la manufactura, que en parte se vio compensado por el arancel que en definitiva actuó como un simple mecanismo de transferencia de fondos.
b. Las experiencias de los países industriales confirman la utilización del arancel y otros instrumentos para-arancelarios como herramienta de protección dentro del marco de la política económica y en función de lo que se decide promover.

   Este cuadro de protección pretendió ser corregido a partir de 1976 con el ánimo de lograr una mejor asignación de recursos para permitir una beneficiosa incorporación al comercio internacional de la producción industrial nacional.
c. Pero las decisiones que al respecto se tomaron no fueron acompañadas por la necesaria mejora de la eficiencia global mediante un proceso de movilización de riqueza. De esta forma, el proceso de reducciones arancelarias en lugar de contribuir a la reconversión industrial, colocó a la actividad en un estado de total indefensión sobre todo porque el instrumento terminó usándose como herramienta de coyuntura en la lucha antiinflacionaria.
d. Esta situación se agravó cuando deliberadamente se provocó una fuerte sobrevaluación del peso, quedando la protección real en niveles francamente negativos, que explican el proceso de desindustrialización acaecido en el último quinquenio.

12. CAPITULO XH - EVOLUCIÓN DE LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL

Desde el punto de vista de la promoción industrial, puede indicarse que los sistemas incluyen dos tipos de beneficios: a la formación de capital y al aumento de ingresos. Estos beneficios tienden a alterar el esquema de escaseces relativas y a compensar deseconomías externas a los proyectos en sí mismos y se aplican tanto a la promoción sectorial como regional.

La promoción industrial es utilizada en todo el mundo no industrializado y en el industrializado como instrumento ligado a los procesos activos de industrialización, particularmente cuando los mismos se dan con intensidad.

Las economías desarrolladas tienden a enfatizar los beneficios sobre la for-

marión de capital, mientras las no desarrolladas ponen el acento en ambos tipos simultáneamente.

También, cuanto más alto es el grado de desarrollo, la promoción tiende a volcarse hacia lo regional, mientras que en las economías de escasa industrialización abarca lo sectorial y lo regional, con especial énfasis en los primeros.

La Argentina tiene un sistema de promoción industrial formal sectorial y regional, que incentiva tanto la formación de capital como el aumento de ingresos y que ha ido evolucionando desde 1959. Los resultados obtenidos medidos en términos de las inversiones aprobadas, no resultan satisfactorios y desde 1977 el sistema se ha visto trabado por la fijación de un cupo fiscal que limita anualmente el otorgamiento de beneficios tributarios nacionales. Este hecho ha demorado la aprobación de proyectos, existiendo un importante volumen pendiente. Además, desde 1980, se ha suspendido en la práctica el otorgamiento del beneficio de desgravación o liberación del pago del IVA sobre las ventas de los bienes producidos en el proyecto, lo que ha desalentado la presentación de nuevos proyectos y ha distorsionado su localización.

Aparte del sistema de promoción industrial, existen otros cinco regímenes especiales sectoriales (automotriz, tractor, maquinaria vial, motores de combustión interna e industria naval), que han demostrado un razonable éxito en vista de las inversiones realmente efectuadas que han permitido un crecimiento de esos sectores de tal magnitud que han llegado a satisfacer la demanda interna y producir saldos exportables.

13. CAPITULO XIII - INVERSIONES EXTRANJERAS

La República Argentina tiene una larga tradición como receptora de inversiones externas, que resultaron estimuladas bajo distintos regímenes con mayor o menor grado de liberalidad.

La evolución del capital extranjero en el desarrollo nacional muestra dos períodos marcadamente definidos.

El primero corresponde a la expansión del modelo agropecuario exportador, durante el cual se produjo una masiva incorporación orientada fundamentalmente a dilatar la red ferroviaria por las fértiles praderas de la pampa húmeda, convirtiéndose en el nervio motor del modelo. Fueron también importantes las inversiones en la construcción de la red caminera de acceso al sistema ferroviario e instalaciones adecuadas para el manipuleo de granos a través de todo el ciclo de movilización.

Lamentablemente, este proceso de capitalización no se ensambló con una adecuada atención al desarrollo manufacturero, tal lo reclamado por lúcidos visionarios como Carlos Pellegrini, Vicente F. López o Miguel Cañé, entre otros.

La dura realidad de la crisis mundial acaecida en 1929 y las restricciones provocadas por la Segunda Guerra Mundial, impusieron la necesidad de hacer lo que ordenadamente se pudo haber encarado cuando el factor capital no era escaso.

En el segundo período, que coincide con los intentos de industrialización, la participación del capital extranjero en la vida económica pierde intensidad, resultando mayor el aporte del nacional. Pero el conjunto de la inversión resultó escaso, ante las exigencias planteadas por la industrialización. Además la falta de claros objetivos, las marchas y contramarchas de los programas, las modificaciones de los regímenes legales, dieron lugar a una baja efectividad global de las inversiones en comparación con la eficiencia alcanzada por las realizadas durante el período de expansión agropecuaria.

Para recuperar el atraso relativo que se produjo durante el último medio siglo, resulta fundamental encarar un acelerado programa de acumulación de capital que posibilite una más eficiente utilización del factor trabajo y utilización de los recursos naturales.

Al respecto, para que la población económicamente activa se eleve en los próximos diez años del actual 38,5 al 45% , los puestos de trabajo productivo que deben crearse requieren una inversión superior a los 400 mil millones de dólares, lo que anualmente representa alrededor del 60% del producto bruto interno.

Esa cifra revela la magnitud del esfuerzo por realizarse si la Argentina aspira a ser un país industrializado central y, por consiguiente, a recuperar el prestigio y la influencia mundial que en su momento alcanzó a tener. Cualquier reducción del monto expuesto de inversión significa aceptar la decisión política de crear empleos con menor productividad, achicar la PEA por debajo del nivel de los países desarrollados y/o disminuir el crecimiento global de la economía argentina.

La inversión externa adecuadamente manejada, no compromete la soberanía, tal como lo demuestran los casos recientes de Canadá y Brasil y otros históricos.

14. CAPITULO XIV - LA ARGENTINA EN EL MUNDO COMPARACIÓN DE INDICADORES ECONÓMICOS

La finalidad de este capítulo es presentar una serie de indicadores que permitan ubicar a la Argentina en el mundo y estudiar comparativamente su evolución en las últimas décadas. Sólo las conclusiones más importantes se sintetizan aquí.

14.1. Oferta y demanda global

—La Argentina se encuentra dentro de los países de ingresos intermedios y si bien su PBI por habitante es mayor al promedio, su tasa de crecimiento es menor. La participación en el producto de América Latina ha caído notablemente (26% en 1945, 13% en 1979).

—El consumo público en la Argentina se ha incrementado fuertemente y ese crecimiento es anormal en el mundo. El consumo privado se ha contraído, hecho excepcional en comparación con otros países. El ritmo de inversión (modesto en comparación con otros países en desarrollo) está decreciendo.

14.2. Productividad

Las comparaciones internacionales muestran que el nivel de productividad argentino no es alto y que mientras en otros países la tendencia es la de un aumento en el largo plazo, en el nuestro existe estancamiento. En consecuencia, el atraso relativo es cada vez mayor. Esto provoca efectos en el nivel y calidad de vida de la población, en el nivel de costos, en la remuneración de factores, etc.

14.3. El proceso de industrialización

a. El PBI Industrial

El valor agregado industrial argentino es muy pequeño en comparación con el de países desarrollados (41 veces más chico que el de EE.UU., por ejemplo). Si bien ha ido aumentando a través de los años, el ritmo de incremento es menor que en otros países. La Argentina generaba el 30,9% del PBI industrial de América Latina en 1950 y el 16,6% en 1979 (mientras que el Brasil de 23,4% pasó a 39,7%).

Mientras que en casi todo el mundo la producción industrial ha aumentado en los últimos años, la producción argentina ha disminuido. Tomando como base 100 al año 1975, los índices eran en el primer trimestre de 1981: Taiwan (214), Singapur (178), Japón (144), India (135), Chile (159), Sud África (129), Italia (132) … y la Argentina *(81).*

b. Grado de industrialización

Los distintos estudios sobre el crecimiento industrial han producido un conjunto de datos que revelan analogías en las pautas de desarrollo de la mayoría de los países. Así se ha llegado a demostrar que existe una relación sistemática entre »el nivel de ingreso por habitante y la pauta de cambio estructural del sector manufacturero (básicamente una relación entre la participación del sector manufacturero en el PBI vs. PBI por habitante).

La ONUDI detalla en un estudio que se calcularon las trayectorias de crecimiento industrial en varios grupos de países. Se los clasificó en grupos homogéneos que reflejaran las similitudes en materia de dotación de recursos, dependencia de mercados interiores y de exportación y orientación de su producción hacia actividades primarias o de fabricación. Se establecieron

cuatro grupos: países grandes, países pequeños con recursos modestos, países pequeños con abundancia de recursos y orientados hacia actividades de producción primaria, y países pequeños con abundancia de recursos y orientados hacia actividades de producción industrial. Con la metodología descripta en el Anexo 5 del Capítulo, la Argentina queda incluida en el conjunto de países grandes, subgrupo de ingresos altos. Este privilegio lo comparten sólo diez países más: Alemania Occidental, Canadá, España, EE.UU., Francia, Italia, Japón, México, Reino Unido y Sud África.

La comparación de las trayectorias medias de crecimiento de los diversos grupos de países permite señalar varios fenómenos interesantes. En los países grandes, la participación de la manufactura en el PBI sobrepasa a la de los restantes grupos. Estos países disfrutan de una ventaja natural derivada del tamaño de su mercado interior. En estos países se consiguen las ventajas de las economías de escala en las industrias cuya tecnología requiere series de producción grandes.

En términos generales, puede decirse que el efecto de la dotación de recursos sobre la evolución del desarrollo industrial es opuesto al tamaño del mercado. Una abundancia relativa de recursos naturales tiende a desplazar las prioridades desde el sector industrial hacia el sector primario, ya que los costos de exportación de los productos primarios, en términos de recursos, son inferiores.

Este fenómeno se refleja en la menor participación del valor agregado industrial en el PBI de los países con mayores recursos.

Según la ONUDI, "a los países con abundancia de recursos naturales se les presenta una disyuntiva clara a la hora de orientar su producción (hacia el sector primario o hacia el sector industrial). La participación de la manufactura en los países que dan prioridad a la producción primaria es claramente inferior a la del grupo de países de nivel similar, pero orientados hacia el sector industrial, y el desfasaje sigue siendo importante a medida que se elevan los ingresos".

Estas conclusiones permiten decir que si se desea obtener un sustancial aumento del ingreso por habitante, la futura estrategia industrial deberá concretar el potencial de "país grande" que la Argentina tiene, a través de un *fuerte* aumento del valor agregado industrial, con una estructura semejante al grupo de diez países mencionados (EE.UU., Francia, Canadá, etc.).

c. *Estructura industrial*

La estructura industrial argentina está en una situación intermedia entre los países desarrollados y los países en desarrollo (más cerca de estos últimos que de los primeros). La modificación estructural a través del tiempo ha sido más lenta que en otros países como, por ejemplo, el Brasil.

d. *Insumos*

La situación energética argentina es favorable dentro del conjunto de países en desarrollo; el consumo por habitante está dentro de los más altos del conjunto, la producción crece a un ritmo moderado y las importaciones son escasas.

El consumo de insumos básicos (considerado como un indicador del desarrollo de un país) está muy distanciado de los países industriales, pero es superior a muchos países en desarrollo.

14.4. Población - Ocupación - Salarios – Precios

a. *Población-Ocupación*

En un mundo que en la primera parte del siglo XXI llegará a los 8.000 millones de habitantes, la población argentina se estabilizará en cerca de los 43 millones alrededor del año 2075 (27 en 1979, 34 en el año 2000). Es decir, un país de escasa población en un planeta de población todavía en aumento.

El porcentaje de población en edad de trabajo baja en el período 1960-79, mientras que en la mayoría de los países sube.

En ese período el porcentaje de fuerza laboral:

—baja en la agricultura del 20 a 13%, siguiendo una tendencia mundial (el valor es todavía muy superior al 6% de países industriales con economías de mercado);

—baja en la industria del 36 al 28%, mientras que en los países de ingresos intermedios sube y en los industriales se mantiene;

—aumenta notablemente en el sector servicios del 44 al 59%, valor superior incluso al promedio de los países industriales con economías de mercado (56%) y sólo superado por algunos países muy desarrollados.

b. Empleo en la industria

Las posibilidades a largo plazo de crecimiento industrial y de incrementos de productividad de la mano de obra y, en consecuencia, de incrementos en el ingreso, se hallan vinculadas a la comparación del empleo en las diversas ramas de la industria. Las diferentes ramas presentan distintas posibilidades de suscitar el crecimiento y el desarrollo tecnológico. Por ejemplo, la producción de bebidas sin alcohol (independientemente de la técnica de producción elegida) y la fabricación de fertilizantes o de acero, brindan posibilidades apreciablemente diferentes de ulterior crecimiento industrial y adelanto tecnológico.

A nivel de ramas de la industria, las tasas de crecimiento del empleo fueron (en el período 1968-1975) ampliamente divergentes; desde un 17% para las industrias metálicas básicas en Asia y un 11% para los productos metálicos en América Latina hasta-2,5% para los textiles y-0,4% para los productos alimenticios, bebidas y tabaco en los países desarrollados con economías de mercado.

El empleo creció más rápidamente en la industria pesada que en la liviana, tendencia que se dio en todas las agrupaciones económicas y que fue resultado de un rápido crecimiento de la demanda y de inversiones y adelantos tecnológicos en algunas ramas de la industria pesada, tales como los productos químicos, la maquinaria eléctrica y la maquinaria no eléctrica. En los países en desarrollo, la mayor parte del empleo industrial corresponde a industrias tradicionales (46% en el período 1968-75 para productos alimenticios, textiles y prendas de vestir; la proporción es menor en América Latina, donde creció la industria de productos metálicos).

Estas tendencias hacen pensar que la composición del empleo por ramas está relacionada con el nivel de industrialización. A niveles superiores de desarrollo industrial, la demanda de mano de obra se desplaza a las ramas de la industria pesada.

Esta información permite sugerir que debería tenerse en cuenta en el diseño de una futura estrategia industrial argentina que absorbiera las necesidades de empleo, la expansión de ramas tales como productos metálicos, maquinaria y equipo; industrias metálicas básicas y sustancias químicas.

c. Remuneración

Tal como se indicara en la sección de productividad, al ser la Argentina un país de productividad global estancada, el atraso relativo del nivel y calidad de vida de la población es cada vez mayor.

d. Inflación

Tomando como base 1975 = 100 el índice de precios al consumidor en 24 países, se observa que, a mediados de 1981, el indicador había subido modestamente en Suiza (121), en forma elevada para el Brasil y Chile {más de 1500) y de manera excepcional (y única) en la Argentina (mas de 40.000).

14.5. Sector externo *a. Balance de pagos y deuda externa*

La balanza de pagos argentina se ve afectada por una creciente deuda externa. Si bien el mayor endeudamiento es un fenómeno mundial y hay

países en situaciones mas delicadas (como el Brasil y México), este hecho obligará al país a promover fuertemente sus exportaciones.

b. Estructura del comercio exterior

—Las exportaciones argentinas crecieron a buen ritmo (superior medio mundial) en los años 70, crecimiento mayor que el experimentado en la década anterior. Las importaciones, en cambio, casi no han variado.

—La estructura de las exportaciones argentinas siguió el cambio estructural operado en el mundo. Los bienes primarios (alimentos, combustibles, minerales, metales y otras materias primas) pasaron de ser el 96% en el año 60 a 74% en el año 1978. De todas formas, ese porcentaje es aún muy alto. Esos bienes representaron sólo el 23% de las exportaciones de los países de ingresos intermedios y un 70% en los de bajos ingresos.

Este hecho (alta exportación de bienes primarios) sumado al fenómeno de que existe una clara tendencia en el mundo a *disminuir* la importación de alimentos y otras materias primas, demuestra la vulnerabilidad exportadora argentina y deberá llevar a impulsar una diversificación mediante el aumento de la exportación de manufacturas.

—La estructura de importaciones argentina casi no ha cambiado en dos décadas.

— Los términos de intercambio se han deteriorado fuertemente para el país. Tomando como base 1975=100, el valor para 1960 era 109 y para 1979 igual a 77. Esto volvería a avalar la propuesta de cambiar la estructura del comercio exterior.

c. Aranceles

Las estadísticas internacionales muestran que:

—todos los países aplican barreras arancelarias (en algunos casos, los valores son muy altos);

—en la mayoría de los países esas barreras no son uniformes;

—existen barreras para-arancelarias (cuotas, restricciones administrativas, etc.) que, en muchos casos, son escollos más difíciles de salvar que el arancel.

d. Exportación de manufacturas

Quince países exportan más del 80% de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. La Argentina es el séptimo en este listado. El 62% de esas exportaciones están basadas en los recursos existentes en esos países, en donde la mayoría tiene ventajas comparativas.

Un análisis de estas exportaciones y de indicadores de ventajas comparativas muestra que los valores de la Argentina son más propios de países en las primeras etapas de desarrollo.

14.6. Indicadores sociales

a. Expectativa de vida

La expectativa de vida al nacer se ha elevado en la Argentina como en la mayoría de los países. Es menor que en los países desarrollados y mayor que en los países de ingresos intermedios.

b. Salud

La cantidad de médicos por habitante es muy alta y las calorías diarias consumidas por persona son sólo superadas por algunos países industriales. Sin embargo, los gastos del gobierno en salud son escasos y con tendencia declinante (3 veces menores que en Brasil y Chile y 62 veces menores que en Francia, por habitante, en 1978).

c. Educación

Diversos índices (alfabetismo, matriculados en escala primaria, secundaria y educación superior como porcentaje del grupo de esa edad) siguen siendo mejores que en países como Brasil y México, pero peores que los de países industriales.

Los gastos en educación del gobierno central argentino tienen una tendencia declinante (que preocupa en función de las conclusiones del Capítulo XV) y son ahora inferiores al promedio del grupo de países intermedios. En 1978 eran, por habitante, casi la mitad de México y 10 veces menores que en Francia. El porcentaje de gastos de educación en el PBI, otra forma, de cuantificar el hecho, bajó de *2%* en 1966 a 0,9% en 1977, mientras que en la mayoría de los países (además de ser mayor) aumenta en el tiempo.

15. CAPITULO XV - LA CONTABILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO ARGENTINO

15.1. El origen

a. El origen del crecimiento económico lo constituyen básicamente dos fuentes: el mayor uso de los factores de producción (tanto en cantidad como calidad) y el mejor aprovechamiento de los mismos, es decir, el aumento de la productividad global.

b. Las variables que inciden en el aumento de la productividad global son varias:

— algunas pueden ser calculadas o estimadas: avances del conocimiento, mejor asignación de recursos, economías de escala, etc;
— otras son difíciles de estimar: efectos de disposiciones de gobierno e impuestos, incidencia de la inflación, etc.

15.2. La experiencia de distintos países

La cuantificación realizada para EE.UU., Canadá, Europa, Japón, Corea del del Sur y estimaciones para otros países (entre ellos algunos de América Latina) hacen pensar que en sus períodos de alto desarrollo han sido importantes:

— el aumento de la población económicamente activa;
— la inversión en equipos e infraestructura no residencial;
— los avances del conocimiento que se traducen en innovación;
— la mejor asignación de los factores (especialmente a través de una reducción del auto-empleo y el uso de menos mano de obra en la agricultura y ganadería);
— la obtención de economías de escala;
— la educación.

15.3. El crecimiento económico argentino

El crecimiento económico argentino en el período 1940-70 fue de un 4% anual, y el mayor uso de los factores tradicionales (capital y trabajo) explicó un 70% de la variación del PBI.

La década de los años 70 presenta un fenómeno de desaceleración del ingreso y un fuerte descenso de la productividad total.

El tema de la productividad es preocupante y deberá analizarse:

— no solamente es declinante, sino que (aun en las mejores épocas) su aumento ha sido menor que el de otros países;
— existe una variedad de causas, no cuantificadas aún, que han provocado una disminución de productividad global en los últimos diez años.

Las diferentes políticas económicas planteadas en los últimos años (especialmente en los últimos quince) parecen no contemplar las conclusiones generales de la "contabilidad de crecimiento" y han producido un estancamiento en el nivel de la productividad global. El crecimiento que ha existido, de por sí exiguo, se ha originado por un aumento de los factores empleados.

15.4. Orientación

A fin de definir políticas de gobierno, el análisis realizado permitiría orientarse en la Argentina hacia:

a. Un fuerte aumento de los factores de producción a través de:

—un elevado aumento de la inversión acompañada con cambios tecnológicos (la innovación de productos y procesos debe ser propiciada y los gastos en investigación y desarrollo deberán brindar más resultados). La inversión debería canalizarse a proyectos de alta productividad del capital;

—un aumento de la población económicamente activa.

b. La obtención de economías de escala

La búsqueda de economías de escala debe realizarse especialmente en los sectores manufacturero, extractivo y agropecuario. No queda ninguna duda de que existen tamaños mínimos de empresas para fabricar ciertos productos (particularmente los que requieren alta intensidad de capital) que constituyen condición necesaria para alcanzar costos internacionalmente competitivos. La pequeña y mediana empresa deberán cumplir con su rol y mejorar su accionar.

c. Mejorar la productividad del sector público

De acuerdo a lo explicado en el Capítulo IV, la productividad del sector público es mucho menor que en el sector privado. A través del redimensionamiento del Estado junto con la reforma, reorganización y racionalización de la Administración Pública, deberá mejorar sustancialmente.

d. Mejorar la asignación de recursos

Especialmente a través de una reducción del auto-empleo y el uso de menos mano de obra en el sector primario.

e. Reducir la inflación, moderar los efectos monetarios que afectan la asignación de recursos y mejorar la administración del país.

El conjunto de causas que, incidiendo en una disminución del 0,90% en la productividad global (1960-80) provoca el estancamiento de esa productividad tiene como principal origen la inflación, la asignación de recursos con fines especulativos y la mala (y cambiante) administración del país.

f. Mejorar el sistema educativo

Un aumento en la calidad de los recursos humanos empleados y una adecuación de la oferta a la demanda educativa contribuirán al crecimiento económico.

De acuerdo a lo observado en distintos países del mundo el modelo de "contabilidad de crecimiento" indica que la eliminación de barreras al comercio internacional no contribuye prácticamente al crecimiento económico.

16. CAPITULO XVI - LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE OTROS PAÍSES

Intentar resumir los resultados de las políticas de industrialización por tantos y tan variados países no es posible a menos que sólo se indiquen las características comunes más relevantes.

Las conclusiones que siguen pretenden hacer una enumeración que sirva para reflexionar sobre el uso, aunque sea parcial, de la experiencia externa al caso argentino. La lectura de estas conclusiones no obvia el análisis de los casos expuestos en los anexos del capítulo respectivo.

16.1. El planeamiento

Es necesario un adecuado planeamiento, al menos indicativo. Por ende, es necesario la definición de la política industrial a seguir. En casi todos los países ésta se encuentra explícitamente formulada.

Los planes, que en muchos casos se formulan con llamativa continuidad, se realizan con horizontes de tiempo variable (3, 5 años). Tienen nombres variados. Es deseable, como el caso de Japón, que exista consenso en la concepción del plan y participación de los sectores involucrados en la implementación y control del mismo. El planeamiento debe verse como una guía,

una ayuda al sector privado, no como un deseo más de fiscalización o regulación de actividades.

16.2. Las experiencias de los países en vías de desarrollo

Las experiencias de diferentes países en vías de desarrollo demuestran que hay un conjunto de medidas que en general se toman para hacer promover la industrialización. Esas medidas son:

a. Producción

Selectividad (generalmente por medio de incentivos tributarios) de industrias calificadas como "deseadas", "convenientes", "esenciales", etc.

b. Mercado de factores

—Incentivo del ahorro interno a fin de posibilitar el financiamiento interno de inversiones.

—Beneficios para los ingresos de empresas derivados de inversiones realizadas (exenciones impositivas, depreciación acelerada, etc.).

—Exención o reducción de aranceles aduaneros a bienes de capital no producidos en el país.

c. Inversión extranjera

Fomento de la inversión extranjera. En varios países, no todos, esta inversión está sujeta a ciertos requisitos de aprobación, de exclusión en ciertas ramas industriales, de porcentaje de participación societaria, o de remesa de utilidades.

d. Importaciones

—Licencias de importación combinadas con cupos y/o a veces con prohibiciones de ciertas importaciones.

—Aranceles y otras medidas sobre precios (impuestos indirectos, recargos, requisitos de depósito previo, etc.) generalmente con tasas escalonadas.

e. Exportaciones

—Exoneraciones y compensaciones de aranceles sobre productos importados utilizados en exportaciones terminadas y exenciones de impuestos indirectos sobre la producción interna.

—Concesiones en el impuesto a la venta para los ingresos de exportaciones (inclusive márgenes especiales de depreciación).

—Créditos de exportación (en condiciones preferenciales) y seguro de créditos.

—Asistencia gubernamental para la comercialización en el extranjero.

f. Coordinación de la industrialización con el desarrollo de otros sectores

Los planes quinquenales de desarrollo económico de Corea del Sur, por ejemplo, incluyen la coordinación del desarrollo industrial con el sector primario (ej.: incrementar niveles de ingreso y productividad en el sector primario, desarrollar la autosuficiencia, etc.). También se relacionan las metas sociales con las económicas.

16.3. La política industrial de los países desarrollados

Las experiencias de los países desarrollados parecen indicar las características comunes en la formulación de políticas industriales (alguna de ellas llamativamente han sufrido poca variación con el pasar de las décadas). Se destacan aquí sobre todo las que se distinguen de las mencionadas en el caso de los países en desarrollo.

a. Producción

—Promoción de actividades "prometedoras" (con futuro).

—Medidas para ayudar la transición en industrias declinantes y la modernización de las tradicionales.

b. Competencia y productividad

Fuerte fomento a la competencia y al aumento de la productividad.

c. Tecnología

—Incentivación a la investigación y al desarrollo y a la mejora en la calidad de los productos.

—Paulatino cambio de énfasis de la industria pesada y química (ya plenamente desarrollada y madura) a la "industria del futuro" (electrónica, biología, etc.). Visión de los cambios desde una perspectiva dinámica.

d. Comercio exterior

Fomento, con limitaciones variables en función de la situación, a la apertura de la economía y al comercio internacional.

e. Incentivos

Uso de variados incentivos, en especial medidas impositivas y financieras.

f. Rol del gobierno

En general, el rol productivo preponderante es el del sector privado. El sector público actúa como apoyo a través de planificación indicativa (en algunos casos hay una mayor injerencia gubernamental, pero esto es casi una tendencia mundial; ver Capítulo XVII).

g. Preocupaciones

Existe una preocupación, creciente en los últimos años, por los problemas energético, de inflación, protección al medio ambiente y sociales.

17. CAPITULO XVII - EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y SU FUTURA EVOLUCIÓN

La enumeración que sigue pretende sólo destacar algunas de las tendencias existentes, que pueden ayudar a predecir la futura evolución del contexto internacional en los próximos veinte años.

17.1. Tendencias geodemográficas

a. La humanidad llegará en una centuria a una población estacionaria de entre 8 y 12 mil millones de personas, (la cifra actual es de 4).

El aumento de población implica enfrentar los siguientes temas:

—la alimentación de los países en desarrollo (es difícil que disminuyan las cifras absolutas de personas en estado de extrema pobreza);

—la provisión de empleo a una masa laboral creciente;

—la protección del medio ambiente;

—la migración de población de países con excedentes a países con poca población.

b. No parece que vaya a haber límites físicos al crecimiento económico en los próximos 50 años a nivel global que no puedan resolverse.

c. La población urbana seguirá aumentando.

17.2. Tendencias sociales

a. El sistema de valores continuará cambiando y eso se reflejará en nuevos estilos de vida que involucrarán una nueva relación trabajo/ocio, la transformación de la familia, el deseo de participación en los procesos de decisión, la preocupación por proteger al medio ambiente, mayores exigencias culturales, etc.

b. Un desarrollo acelerado implica la necesidad de una sustancial inversión. Esa inversión deberá provenir, en parte, del ahorro interno. El intento de aumentar la inversión a expensas del consumo privado seguramente provocará conflictos.

c. El mercado laboral será cada vez más rígido.

17.3. Tendencias políticas

a. Según el modelo de W. Leontief, "los principales límites al crecimiento

económico sostenido y a un desarrollo acelerado son políticos, sociales e institucionales y no físicos".

b. Es de prever una mayor interdependencia global en el mundo.

c. Según Marini y Bandini, las perspectivas son las de un mundo conflictivo, con concentración de poder y lucha por el poder. En el marco de la bipolaridad (USA vs URSS) no habrá guerra nuclear sino lucha por otros medios (económicos, etc.).

d. La intervención del Estado se acentuará en los países, aunque probable mente el aumento del gasto público se estabilice.

e. Existirá un avance del Lejano Oriente, una declinación europea, la URSS llegará a su cenit a fines de siglo y EE.UU. mantendrá su importancia. No es probable una cooperación "Norte-Sur" en el mediano plazo.

f. Habrá una mayor coparticipación del poder entre países en desarrollo y desarrollados en los organismos internacionales.

g. La colaboración entre países aumentará (integraciones regionales, proyectos multipaíses, etc.).

17.4. Tendencias económicas

a. La época de acelerado crecimiento económico que terminara en la mayoría de los países con la primera crisis del petróleo (1973-74), dio origen a una era en que el crecimiento, en la mayoría de los países del mundo, va a ser moderado. Ello implicará un período de ajuste a una nueva situación, que ya ha comenzado.

b. Inflación y diferentes problemas monetarios continuarán reflejando problemas estructurales e inhabilidad de los gobiernos en manejar los problemas socio-económicos.

c. Reiterativos déficits en las balanzas de pagos (producto de diferentes causas: mayores precios de la energía, alto endeudamiento por intentos de desarrollo intensivo, etc.) obligarán a:

—cambios en el sistema monetario;

—creación de un nuevo sistema de financiación del desarrollo;

—mayor uso de las instituciones financieras internacionales;

d. La transición energética hacia nuevas fuentes deberá hacerse en los próximos años y su resultado es difícil de prever.

e. El comercio mundial continuará aumentando. La competencia internacional será virulenta y muchos países pueden profundizar el proteccionismo.

f. Algunos países se industrializarán en forma espectacular (Corea del Sur, Brasil, Singapur, etc.).

g. La industria tenderá a internacionalizarse.

h. Las empresas transnacionales aumentarán su campo de acción.

i. La rentabilidad estimada sobre la inversión será menor,

j. Los precios de los productos agrícolas y minerales aumentarán en términos reales.

17.5. Tendencias tecnológicas

a. El hombre ya ha comenzado cuatro aventuras tecnológicas:

—la electrónica, que implica innovación en los componentes básicos y el software asociado, con una probable incidencia espectacular en los bienes de capital (automación, robotización, etc.). El avance de la informática no se detendrá;

—la Biología, con efectos sobre actividades en la agricultura, industria y salud;

—la explotación de nuevas fuentes de energía;

—la explotación del océano y el espacio.

b. La producción tenderá a:

—la fragmentación de procesos;

—la concentración a nivel mundial de la capacidad de producción en cada etapa.

c. Algunas industrias existentes sufrirán transformaciones importantes:
—la industria pesada crecerá rápidamente en regiones de alto desarrollo;
—la industria automotriz deberá aumentar su productividad, usar nuevas tecnologías y transferir la producción a países donde la demanda crece con rapidez;
—la industria química observará un cambio en la composición de la demanda, una redistribución geográfica, el advenimiento de nuevos productos y el desarrollo de nuevas tecnologías.

18. SÍNTESIS DEL DIAGNOSTICO

El cuadro resumen de la Ilustración C5 trata de señalar muy brevemente las principales conclusiones de cada capítulo.

La Ilustración C6 toma, en cambio, de esas conclusiones las que son más relevantes a los fines de la fijación de la estrategia industrial propuesta.

La Ilustración C.7 esquematiza los aspectos claves.

Esa sería la síntesis más breve de este Diagnóstico.

CONCLUSIONES MAS RELEVANTES DEL DIAGNOSTICO

CAPITULO - TEMA	**CONCLUSIONES**
I. FACTORES GEOGRÁFICOS Y DEMOGRÁFICOS	• La Argentina es un país diverso desde el punto de vista geográfico y económicamente concentrado. • Principales áreas de problemas: — Insularidad a nivel mundial. — Centros de consumo alejados de fuentes de abastecimiento de materias primas. — Recursos naturales insuficientemente explotados, espacios vacíos, áreas de frontera sin actividad económica. Consecuente debilidad geopolítica. — Inadecuada infraestructura de transporte y comunicaciones. • Lo anterior genera dificultades para acceder al comercio internacional y ocupar los recursos humanos.
II. LA EVOLUCIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA	• La economía argentina presenta bajo grado de industrialización: la actividad manufacturera es el 19% del PBI (a precios vigentes en países industrializados) vs. un promedio del 28% de los países desarrollados. • Durante el lapso 1959-1975 se observó un razonable proceso de industrialización. • La elasticidad-producto de la actividad fabril fue de 1,36. • El crecimiento se interrumpe a partir de 1975, no habiendo hasta el presente indicios de recuperación.
III OCUPACIÓN INDUSTRIAL	• La estructura ocupacional argentina se caracteriza por la ineficiente utilización de la fuerza laboral en razón de existir una baja población económicamente activa (38,5%) y una elevada desocupación disfrazada localizada en el empleo estatal y el autoempleo. • Si se pretenden remover las falencias que dieron lugar al mediocre desempeño de la estructura productiva nacional, alcanzando una población económicamente activa del 45% y una consiguiente mejora de la productividad, el PBI industrial deberá crecer a una tasa anual acumulativa del 11% en los próximos 10 años.
IV PRODUCTIVIDAD	• La Argentina es un país de un *nivel* de productividad global bajo y con una preocupante *tendencia* declinante (ha sido decreciente en los últimos 40 años y aceleradamente negativa en los últimos diez años). • La productividad global para toda la economía alcanza un valor máximo en 1974 y a partir de ahí disminuye, fundamentalmente, por el rápido descenso de la productividad del capital. La productividad laboral, en cambio, tiene una tendencia creciente. La productividad global muestra un crecimiento mucho mayor en el sector privado que en el público. A su vez, es destácame el aumento en la industria manufacturera.

CAPITULO - TEMA	CONCLUSIONES
V. TECNOLOGÍA	• La Argentina es un país de desarrollo tecnológico intermedio que dedica pocos recursos a la investigación y desarrollo (en su mayoría, aportados por el Estado). Esos recursos, además, no se asignan a objetivos preestablecidos con sentido nacional; no hay una adeucada transferencia del resultado a la actividad productiva. • Se padece de un aislamiento grave entre los tres componentes claves del desarrollo tecnológico: comunidad científico-tecnológica, gobierno y sistema productivo.
VI. ESCALA INDUSTRIAL	• La industria argentina es una industria de empresas de muy pequeña dimensión. Conviene alentar la concentración y el aumento de tamaños promedio de las empresas. • La pequeña y mediana empresa cumple una función en el sistema económico y debe continuar existiendo. Debe sin embargo modernizarse y ser más eficiente. Para ello requerirá ayuda.
VII. INSUMOS Y ENERGÍA	• En el caso de que el sector manufacturero crezca a un ritmo del 11% anual, las tasas de crecimiento en el consumo de insumos superarían sustancialmente los valores históricos. • Ejemplo: el consumo energético total en el periodo 1981/92 debería crecer a un 9,97% anual vs. un aumento histórico durante 1960-80 de 4,2%. Esta diferencia se repite en soda solvay, aceros, ácido sulfúrico, papel, cemento, PVC, etc.
VIII. PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA FORMACIÓN DE PRECIOS INDUSTRIALES	• Una causa importante de la baja productividad global argentina es el Estado, por su presencia distorsionadora en el plano fiscal, en el aprovisionamiento de insumos, en la prestación de servicios y en su actividad reguladora. • Durante el período 1980-82 la presión fiscal promedio en la economía fue de 26%. Una encuesta dentro de empresas que generan casi la quinta parte del valor agregado manufacturero, señaló una presión tributaria del 34%. El complejo sistema tributario afecta, además, a la industria de diferentes formas. • En el largo plazo, reducciones de precios de los insumos provistos por el Estado, respecto de la comparación de valores internacionales, tendrán escasa incidencia en los costos de la industria. En el corto plazo, se han generado, sin embargo, distorsiones coyunturales significativas: bruscos aumentos de tarifas, anarquía en la política tarifaria, etc.
IX. COSTO DEL DINERO Y CRÉDITO INDUSTRIAL	• La Argentina ha presentado tasas fuertemente positivas en 1978, 1980 y 1981. No sólo han sido éstas muy alejadas de los valores históricos, sino muy superiores a los promedios existentes (durante 1960-80) en los diez países estudiados. • El costo del dinero no puede ubicarse por encima de la tasa de retorno promedio de la economía, porque ello da lugar a un proceso de descapitalización.
X. CONTROLES DE PRECIOS E	• Las políticas de controles de precios (implantadas para frenar la inflación y redistribuir el ingreso) han frenado la inversión y, por ende, el crecimiento económico del país.
XI. ARANCELES	• El proceso de reducciones arancelarias en lugar de contribuir a la reconversión industrial, colocó a la actividad en un estado con poca posibilidad de defensa, sobre todo porque el instrumento terminó usándose como herramienta de coyuntura en la lucha antinflacionaria. • Esta situación se agravó cuando deliberadamente se provocó una fuerte sobrevaluación del peso, quedando la protección real en niveles negativos, que (en parte) explican el proceso de desindustrialización acaecida en el último quinquenio.
XII. PROMOCIÓN INDUSTRIAL	• La Argentina tiene un sistema de promoción industrial sectorial y regional que incentiva tanto la formación de capital como el aumento de ingresos, que ha ido evolucionando desde 1959. • Los resultados obtenidos medidos en términos de las inversiones aprobadas no resultan satisfactorios. Desde 1977, además, el sistema se ha visto obstaculizado por la fijación de un cupo fiscal que limita anualmente el otorgamiento de beneficios tributarios. Este hecho ha demorado la aprobación de proyectos, que se han acumulado.

CAPITULO - TEMA	CONCLUSIONES
	• Aparte del sistema de promoción industrial existen cinco regímenes especiales sectoriales, que han demostrado razonable éxito.
XIII. INVERSIONES EXTRANJERAS	• Para que la población económicamente activa se eleve en los próximos diez años del actual 38,5% al 45%, los puestos de trabajo productivo que deben crearse requieren una fuerte corriente de inversión, muy superior a los valores históricos registrados hasta el presente. • Gran parte de la inversión indicada deberá provenir del exterior, que manejada adecuadamente no comprometerá la soberanía.
XIV. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE INDICADORES ECONÓMICOS	• La Argentina se encuentra, actualmente, dentro del grupo de países de ingresos intermedios. Diferentes indicadores económicos demuestran estancamiento y, en muchos casos, esto origina un creciente atraso relativo. La sustancial ventaja, existente antaño, sobre países de ese grupo en indicadores sociales está desapareciendo rápidamente. Sin embargo, la ONUDI clasifica a la Argentina como un país potencialmente, "grande de ingresos altos". • En ciertos indicadores este país también muestra un comportamiento atípico (es decir contrario a la tendencia general). Por ejemplo, mientras la participación de la fuerza laboral en la industria aumenta en los países de ingresos intermedios y en los industrializados se mantiene, en la Argentina desciende. • Resulta relevante destacar para la definición de una política industrial la tendencia existente en el mundo a *disminuir* las importaciones de alimentos y materias primas. A su vez es notorio el deterioro de los términos de intercambio en los países que producen "commodities".
XV. CONTABILIDAD DEL CRECIMIENTO	• El crecimiento económico argentino en el período 1940-70 fue de un .4% anual y el mayor uso de los factores tradicionales (capital y trabajo) explicó un 70% de la variación del PBI. La década de los años 70 presenta un fenómeno de desaceleración del ingreso y un fuerte descenso de la productividad global. • Las diferentes políticas económicas planteadas en los últimos años (especialmente en los últimos 15) parecen no contemplar las conclusiones generales de la "contabilidad del crecimiento". • El análisis realizado, indicará que la Argentina debería orientarse a: — la reducción de la inflación y la moderación de los efectos monetarios que afectan a la asignación de recursos. — un fuerte aumento de los factores de producción. — la obtención de economías de escala. — el aumento de la productividad del sector público. — la mejora de la asignación de recursos. — la mejora de la administración del país y el sistema educativo.
XVI. LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE OTROS PAÍSES	• Existen características comunes en las políticas de industrialización de otros países que merecen tomarse en cuenta: — el uso de planeamiento. — el establecimiento de prioridades en la producción (promoción de industrias deseadas y asistencia a industrias que tienen que modernizarse o reconvertirse). — Incentivo al ahorro interno y fomento a la inversión extranjera. — fomento a la competencia, aumento de productividad, innovación y mejora en la calidad de los productos. — regulación de importaciones y promoción a las exportaciones. — coordinación de la industrialización con el desarrollo de otros sectores.
XVII EL CONTEXTO INTERNACIONAL	Algunas de las tendencias existentes son: • Tendencias geodemográficas: aumento de población mundial. • Tendencias sociales: cambio en el sistema de valores. • Tendencias políticas: —"Los principales límites al crecimiento económico son políticos, sociales e institucionales y no físicos". — Mayor interdependencia global en el mundo.

CAPITULO - TEMA	CONCLUSIONES
	— Mundo conflictivo, con concentración de poder y lucha por el poder. — Avance del Lejano Oriente, declinación europea, la URSS llegará a su cenit a fines de siglo y EE.UU. mantendrá su importancia. La tensión (y no la cooperación) "Norte-Sur" aumentará. • Tendencias económicas: — Desaceleración del crecimiento económico. — Inflación y diferentes problemas monetarios. — El comercio mundial continuará aumentando y la competencia será cada vez mayor. — Transición energética. — Industrialización espectacular de ciertos países, internacionalización de la industria, menor rentabilidad sobre la inversión, precio más alto de productos agrícolas y minerales. • Tendencias tecnológicas: electrónica, bioingeniería, nuevas fuentes de energía, explotación de océanos, transformaciones importantes en algunas industrias.

Ilustración C.5

LOS DIEZ ASPECTOS CLAVES DEL DIAGNOSTICO

1. Necesidad de aumentar la población económicamente activa a través del aprovechamiento de la alta elasticidad-ingreso de la actividad fabril.
2. Necesidad de una fuerte corriente de inversión.
3. Necesidad de lograr una mayor eficiencia global de la economía a través de: el aumento de la productividad del sector público, el incremento de la productividad del capital, el logro de economías de escala (concentración y modernización de PYME), la mejor asignación de recursos y una mejor administración del país.
4. Necesidad de que el dinero tenga menor costo (a lo sumo tasas de interés neutras) y operar en una economía con menor inflación.
5. Necesidad de corregir las distorsiones provocadas por la presión tributaria, superior al promedio de la economía y la aplicación del complejo sistema existente.
6. Necesidad de explotar mejor los recursos naturales, ocupar el territorio y evitar la falta de insumos de origen local ante un desarrollo acelerado.
7. Necesidad de revertir la tendencia existente de una cada vez menor promoción industrial.
8. Necesidad de tener una política científico-tecnológica eficaz y con adecuada transferencias al sector productor. Mejorar el sistema educativo.
9. Necesidad de revertir la tendencia de la declinación relativa de la Argentina en el mundo (en cuanto a indicadores económicos y sociales) por su potencialidad de "país grande de ingresos altos".
10. Necesidad de adecuarse a las tendencias del contexto internacional.
    — Entre ellas:
    - — Un mundo interdependiente, conflictivo, con concentración de poder y lucha por el poder.
    - — Desaceleración del crecimiento económico con inflación, transición energética, y un comercio internacional caracterizado por una virulenta competencia y el deterioro de los términos de intercambio para los productores de "commodities".

Ilustración C.6

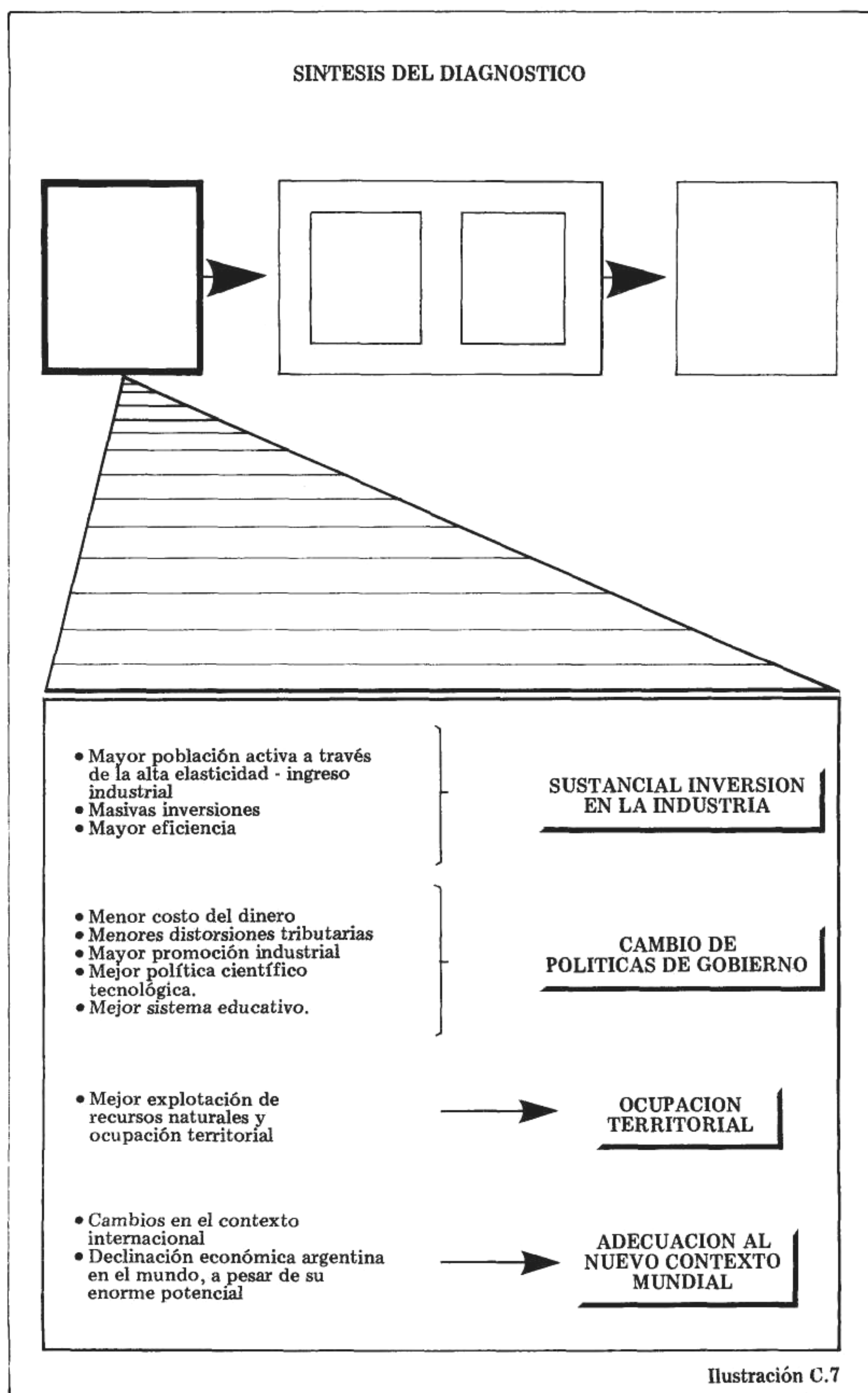


Ilustración C.7

D. La estrategia industrial propuesta.

Filosofía básica

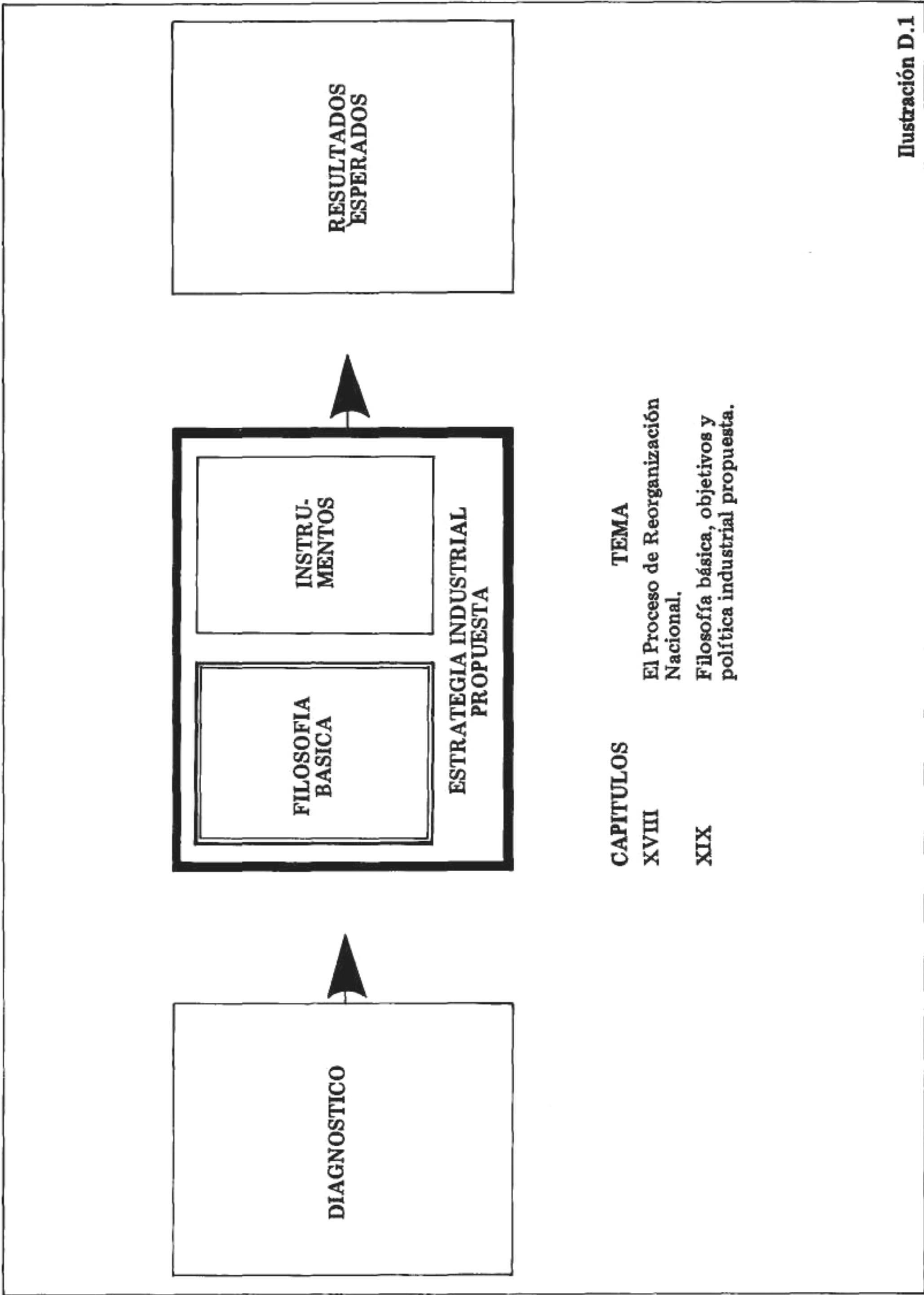


Ilustración D.1

D.LA ESTRATEGIA INDUSTRIAL PROPUESTA. LA FILOSOFÍA BÁSICA

1. LOS PROBLEMAS DE UN PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN

Encarar un proceso de industrialización implica definir una determinada estrategia industrial, dentro de un conjunto de estrategias alternativas. La elección de esa estrategia dependerá de la situación (explicitada en este trabajo en el diagnóstico) y de los objetivos que se pretendan alcanzar en el orden nacional.

La elección de una determinada estrategia industrial implica enfrentar determinados problemas o dilemas. Se mencionan aquí los principales, de manera sencilla, como introducción a la descripción posterior.

1.1. El rol de la industria

Los países en desarrollo ven a la industria como un determinante esencial en el crecimiento económico. La industria capacita a la mano de obra, proporciona salarios altos y su desarrollo hace disminuir el desempleo y hace absorber la expulsión de mano de obra (o la subocupación) del sector primario. Se requiere industria para satisfacer la demanda creciente de bienes manufacturados que las naciones en desarrollo no pueden importar por dificultades en la balanza de pagos. Finalmente, la industria es deseada por razones de seguridad nacional.

1.2. Tipo de industria

Habiendo decidido que la industria es esencial, las naciones en desarrollo enfrentan varias opciones con respecto a la industria a estimular. Debe determinarse un justo balance entre las industrias pesadas y livianas, y entre los sectores públicos y privados. Hay que elegir entre operaciones de mucho o reducido volumen, elección que muchas veces es equivalente al monopolio interno o a la competencia. Debe elegirse entre la producción industrial para reemplazar productos tradicionales o fabricar nuevos productos, y producir solamente para sustituir importaciones o producir también para exportar. Debe elegirse entre industrias que maximicen la producción o el empleo.

Muchas de estas elecciones están interrelacionadas y, a menudo, deben ser hechas simultáneamente. Existe entre los economistas desacuerdo sobre cuál es teóricamente la mejor alternativa. Este desacuerdo subsiste cuando ante un caso dado, con la información empírica adecuada, se trata de hacer esa elección.

1.3. La elección de las técnicas

Una vez decidido el tipo de industria y la "mezcla de productos", las naciones en desarrollo deben elegir qué técnicas de producción adoptar.

La elección aparece porque la mayor parte de los productos pueden ser producidos con diferentes combinaciones de capital y mano de obra. La elección de la técnica más económica dependerá de los precios relativos de los factores. El problema es que, en las naciones en desarrollo, los precios relativos de los factores no refleja, a menudo, su escasez relativa o el costo de oportunidad.

1.4. La sustitución de importaciones

Habiendo decidido industrializarse, las naciones en desarrollo deben decidir si producirán bienes manufacturados también para exportar o sólo para reemplazar importaciones.

Si bien la política de sustitución de importaciones fue, en cierta forma, impuesta por circunstancias externas (la Gran Depresión, la II Guerra Mundial), en muchos casos, fue una política deliberada adoptada porque se la creía la mejor forma de obtener la industrialización, ya que:

a. las importaciones de manufacturas indicaban la existencia de un claro mercado interno para ciertos productos.
b. se podía proveer fácilmente de protección contra la competencia externa.
c. disminuía los problemas de balanza de pagos.

La protección fue realizada, en la mayoría de los casos, en forma de aranceles a la importación progresivos, con el mayor valor agregado. Se alentaba el ensamble de productos finales primero, luego la fabricación de partes y, por último, una progresiva integración hacia atrás (bienes intermedios y materias primas).

Obviamente, esta política tenía desventajas: a) Producción interna con escasa formalización de incentivos para ser eficiente; b) A medida que progresaba, se hacía cada vez más difícil de implementar.

1.5. La industria y el empleo

No siempre la industria de los países en desarrollo puede captar toda la mano de obra que de ella se espera, por diferentes razones.

Algunas son:

a. la política sólo centrada en la sustitución de importaciones de bienes finales;
b. las distorsiones de los mercados de los factores;
c. la poca disponibilidad de tecnologías mano de obra intensivas;
d. el natural deseo de usar las últimas (y modernas) técnicas de producción.

1.6. Las exportaciones industriales

Las limitaciones existentes de la sustitución de importaciones, lleva a prestar cada vez más atención a la producción de manufacturas para exportación. Esta política parece especialmente recomendada para naciones que al no tener suficiente mercado interno, aspiran a tener las ventajas de la economía de escala. La producción de manufacturas para exportación no solamente permite una mayor industrialización, sino la obtención de una mayor eficiencia global. Hay, sin embargo, obstáculos:

a. restricciones al comercio de las naciones desarrolladas a las manufacturas importadas; especialmente las manufacturas poco complejas mano de obra-intensivas,
b. paridades cambiarías sobrevaluadas de las naciones en desarrollo desalientan estas exportaciones,
c. rigidez en la oferta y especificaciones poco exigentes de los productos de países en desarrollo y la competencia de los productores tradicionales de países industrializados,
d. mercados limitados para la exportación de manufacturas a otras naciones en desarrollo, debido a que estas también desean industrializarse. La integración regional de diferentes países en desarrollo no parece ser, por otra parte, un hecho fácil de concretar.

1.7. La estimulación de la industrialización

Habiendo decidido un país industrializarse, una amplia gama de medidas parece estar disponible para estimular ese proceso. Los ejemplos más comunes son:

a. Adoptar un eficaz sistema de impuestos, aranceles y subsidios, que canalice recursos a usos deseados, como la promoción de la industria.
b. Mejorar la operación de los mercados de factores.
c. Proveer servicios a empresas que, por razones de escala, no pueden proveerse eficientemente (en general, infraestructura).
d. Proveer información al sector privado.

1.8. El planeamiento

Hablar de estrategia industrial implica internarse en el tema de planeamiento. Hay diferentes tipos de planeamiento:

a. Centralizado — donde el Estado realiza una planificación y un control detallado. Ejemplos: China, Yugoslavia y la URSS, (ésta última lo ha ido descentralizando en los últimos años).
b. Indicativo — en donde el Estado, en conjunto con el sector privado, establecen objetivos, metas y proyecciones. Ejemplos: Francia, Holanda.

Una multitud de variantes existen entre los tipos mencionados. La mayoría de los países en desarrollo establecen, a su vez, "planes de desarrollo", —dentro de los cuales la política industrial es un capítulo importante—. Estos planes son, en general, indicativos. En el caso de Estados Unidos, recién actualmente se está discutiendo la necesidad de poseer algún sistema de planeamiento estructurado.

Los planes, evidentemente, varían de acuerdo al horizonte de tiempo considerado (ejemplo: 5 años) y al sistema involucrado (macro, sectoriales, proyectos, etc.).

El planeamiento, no es necesario explicarlo, tiene sus limitaciones y ventajas.

1.9. El nuevo contexto internacional y las estrategias de industrialización

Dice la ONUDI en uno de sus últimos informes:

"Los asuntos internacionales que afectan a la formulación de estrategias difieren considerablemente, a fines del decenio de 1970, de los que parecerían pertinentes en el decenio anterior, cuando las cuestiones importantes eran los niveles de corrientes de ayuda oficial y sus condiciones, las posibilidades de integración regional entre países en desarrollo y el provecho que podrían sacar estos países de las negociaciones arancelarias de la Rueda Kennedy del GATT y del Sistema General de Preferencias de la UNCTAD. La caída del valor del dólar de los Estados Unidos, la recesión económica en los países desarrollados, acompañada de crecientes niveles de inflación y de desempleo y desequilibrios comerciales, las decisiones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para reajustar el precio del petróleo, y la conciencia cada vez mayor entre los países en desarrollo de su poder económico y político, están cambiando la economía mundial".

En otras palabras, la respuesta al mundo cambiante e impredecible de los años 80 y 90, probablemente deberá ser una estrategia industrial diferente a aquéllas que históricamente tuvieron éxito en otros países. Deberá ser, también, una estrategia que permita la rápida adaptación a ese mundo turbulento que ya ha comenzado a vivirse.

2. CAPITULO XVIII - LOS OBJETIVOS Y PAUTAS DEL PROCESO DE REORGANIZACIÓN NACIONAL QUE AFECTAN AL SECTOR INDUSTRIAL. SU COMPATIBILIZACION

2.1. Objetivos del proceso de reorganización industrial

Las bases políticas del Proceso de Reorganización Nacional contienen, dentro de los enunciados económicos, un conjunto de objetivos referidos a la totalidad de la actividad económica y al sector industrial en particular. Esos objetivos fijan el marco dentro del cual deben encuadrarse los enunciados de la política industrial. En ese sentido, se han extraído los objetivos más importantes que la afectan. Son los siguientes:

- "El crecimiento de la economía se estimulará en función de la intensa utilización de las posibilidades potenciales que ella brinda con vistas, en un contexto solidario, a la creación de condiciones que permitirán el desarrollo pleno de la persona humana y el ejercicio de la capacidad de auto-determinación por parte de la Nación, sobre la base de estos criterios:
  - — Utilización eficiente de los recursos de que el país dispone.
  - — Incremento constante y activo de la tecnología y los recursos de capital productivo (internos y externos) sin otras limitaciones que la preservación de la seguridad, la soberanía y el bien común.
  - — Estructuración de las regiones como ámbitos naturales para promover, materializar y ordenar el crecimiento económico.
  - — Participación creciente en el ámbito internacional.
- El tratamiento de los sectores productivos se apoyará, normalmente, en la eficiencia y en el aprovechamiento de las ventajas comparativas existentes en cada

momento, con vistas al largo plazo y en función de nuestras posibilidades materiales, humanas o tecnológicas, y de una realista visión del ámbito internacional.

- En función de lo expresado, se alentarán las actividades económicas según los siguientes criterios principales.
  - — Intensificación de la tecnificación del agro, junto con una simultánea expansión de sus fronteras geográficas que tienda a cubrir todo el espacio nacional y su necesaria complementación de la industria.
  - — Desarrollo de las industrias de base y de sus industrias vinculadas, dando prioridad a las de elevado contenido tecnológico y que posibiliten un eficiente empleo de la mano de obra calificada, de la que el país dispone y genere.
  - — Desarrollo de la minería, de los recursos del mar y de sus industrias vinculadas.
  - — Reconversión, capitalización, expansión y apoyo, en forma racional, de las actividades industriales, con el fin de asegurar su competitividad en el marco nacional e internacional.
  - — Intensificación prioritaria de los desarrollos tecnológicos para los cuales el país muestre poseer aptitudes particulares.
  - — Modernización y eficiencia en las actividades privadas proveedoras de servicios incluyendo la comercialización y eliminación de la intermediación no indispensable.
  - — Consolidación de la infraestructura económica y social que coadyuve al esfuerzo de transformación del sector privado y Oficial".
- "El Estado, en cumplimiento de su función, fomentará, orientará, moderará y complementará la iniciativa privada, supliéndola únicamente en los casos en que la salvaguardia del bien común y el interés nacional así lo exijan.
- . . . que el Estado debe dejar de hacer lo que la iniciativa privada es capaz de hacer por sí sola; debe ayudar a hacer, o a promover, lo que la iniciativa privada por sí misma no alcanza a hacer sola; y debe hacer lo que la iniciativa privada no puede, no quiere o no debe hacer.
- Estimulará, en lo que le corresponda, la canalización del ingreso disponible hacia la reinversión".

2.2. Pautas de la Junta Militar

Asimismo, las pautas de la Junta Militar al Poder Ejecutivo Nacional constituyen un conjunto de directivas estrechamente vinculadas con el estudio y enunciación de la política industrial argentina. A tal efecto, se reproducen a continuación, aquellas pautas que tienden a conformar orientaciones básicas:

- "Dar prioridad a aquellas actividades económicas para las que, desde una perspectiva nacional, regional y mundial, disponemos de ventajas comparativas.
- Incorporar un alto grado de tecnología en el sector productivo nacional, particularmente en aquellas ramas que son ventajosas por las condiciones de los recursos disponibles, competitivas en el marco internacional y que incorporen a la producción un alto valor agregado.
- Presentar para aprobación de la Junta Militar, dentro de los doce (12) meses de de iniciada su gestión, los estudios y planes necesarios para determinar el perfil industrial argentino. Dicho trabajo se realizará en el concepto de largo plazo, debiendo el P.E.N. precisar cómo se debiera concretar la fase inicial de la tarea en el período 1981-84.
- Promover la adopción de nuevas tecnologías.
- En el sector económico, la acción tenderá a acelerar una economía de producción capaz de generar una mayor riqueza, que pueda ser convenientemente distribuida cuidando el equilibrio de los sectores capital-trabajo.
- Continuar accionando dentro de la concepción económica expresada en las Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional, disponiendo de la flexibilidad necesaria, que permita solucionar los problemas coyunturales.
- Adecuar el Plan Económico dentro de ese lineamiento político para corregir

el camino hacia objetivos no alcanzados que son imprescindibles como logros socio-económicos y como sustento político de la acción de gobierno.

- Lograr una tasa de crecimiento de la economía durante el lapso 1981/84 similar o superior a la del promedio del período 1964/74.
- Incrementar la tasa de acumulación de capitales de la economía".

2.3. Directivas orientadoras respecto de los instrumentos de la política industrial

Con referencia a las políticas contribuyentes a la política industrial, tanto las bases políticas del Proceso de Reorganización Nacional como las pautas de la Junta Militar al Poder Ejecutivo, contienen objetivos y directivas orientadoras en materia de promoción regional y de interrelaciones con el sector externo (política arancelaria y política de exportaciones).

a. Promoción regional

En materia de promoción industrial regional y promoción minera —que por sus características naturalmente incentiva la actividad económica de las regiones— las bases políticas del proceso de Reorganización Nacional dicen lo siguiente:

- "Las zonas de frontera, así como los espacio en los que conjuguen importantes valores geopolíticos con un acentuado vacío poblacional, serán ocupados por pobladores provenientes de zonas del país de gran concentración humana y aportes inmigratorios adecuados. Se promoverán asimismo, prioritariamente, las actividades productivas más convenientes para una efectiva consolidación de la soberanía nacional.
- Las zonas de frontera y los grandes espacios vacíos del país serán preservados de las presiones políticas, culturales y demográficas de otros Estados mediante un sostenido desarrollo socio-económico".

En cuanto a este mismo tema de promoción industrial regional y promoción minera, las pautas de la Junta Militar al Poder Ejecutivo Nacional expresan textualmente lo siguiente:

- "Las áreas de frontera como las zonas más sensibilizadas por su contacto con otras posibilidades, especialmente las del Nor-Este y Sur-Oeste.
- La ocupación racional del espacio territorial y la permanente presencia y control en los espacios marítimos y aéreos para no dejar "vacíos" que puedan despertar la codicia externa.
- Crear las condiciones favorables para afincar núcleos de población de baja densidad demográfica, satisfaciendo necesidades geopolíticas.
- Promover la radicación de población nativa en las zonas de frontera.
- Continuar prestando apoyo económico a las áreas marginales y de frontera, especialmente los sectores estratégicos, a efectos de promover un crecimiento racional del país con sentido geopolítico.
- Mejorar la infraestructura territorial para facilitar el proceso de descentralización industrial.
- Consolidar la regionalización de las actividades económicas de acuerdo con las ventajas comparativas que presenta cada zona.
- Lograr una distribución racional de la población y de las actividades productivas, a fin de disminuir el acentuado desequilibrio existente en la ocupación del territorio nacional.

Para ello, en lo fundamental:

— Desalentar el crecimiento del Área Metropolitana en sus aspectos físicos, demográficos y de infraestructura de producción, en beneficio del interior del país.

— Definir redes jerarquizadas de centros urbanos con aptitud para generar una estructura integrada y dinámica.

— Instrumentar acciones destinadas a ampliar la capacidad receptiva de población de los centros localizados en la Patagonia y en áreas de frontera".

b. Sector externo

Con referencia al sector externo y su influencia en la política industrial, las bases políticas del Proceso de Reorganización Nacional dicen lo siguiente:

- "El sector externo no sólo ampliará nuestras ventas y compras productivas, estas últimas a través del mayor poder adquisitivo que aquéllas generen, sino que también será utilizado para impulsar, con las menores restricciones posibles, un constante y más acentuado crecimiento económico interno, para lo que se asegurará un adecuado y selectivo apoyo a la industria nacional".

Finalmente, con referencia a la política a aplicar en el sector externo, las pautas de la Junta Militar al Poder Ejecutivo Nacional, establecen lo que a continuación se trascribe:

- "Reestructurar los aranceles aduaneros de importación con vistas a promocionar aquellas actividades económicas acordes con el perfil industrial adoptado.
- Adoptar medidas que aseguren un flujo creciente de exportaciones.
- Incrementar la posición relativa del país en materia de exportaciones, respecto del total mundial".

3. CAPITULO XIX - LA FILOSOFÍA BÁSICA, OBJETIVOS Y ESTRATEGIA INDUSTRIAL PROPUESTA

3.1. Economías en desarrollo versus Economías desarrolladas

A modo de introducción, resulta importante resumir algunas precisiones referidas a la problemática de la política industrial asociada al crecimiento económico.

En primer término, es indispensable destacar que dicha problemática de crecimiento de las economías en desarrollo y la de las economías desarrolladas reconoce prioridades distintas (ver Capítulo XV).

En una economía en desarrollo como la Argentina, la prioridad consiste en mejorar la eficiencia de utilización global del factor trabajo, que se encuentra limitada por la escasez de acumulación de capital. Esto se manifiesta exhibiendo una baja tasa de población económicamente activa y altas tasas de subempleo y empleo redundante, reflejadas por la dimensión del sector público y del autoempleo, tal como ha sido precisado anteriormente.

Es un problema de *asignación* de recursos humanos a *empleos productivos,* frente a un déficit de capitalización. Para ello se requiere la base del mercado interno —asociado a una política de industrialización correctamente seleccionada y ejecutada— y una activa creación de empleos que eleve la productividad por habitante, aunque durante las fases inciales en algún caso pueda decrecer la productividad por persona ocupada. Este esquema es el que siguieron los países industrializados líderes de economía de mercado durante la fase inicial de desarrollo.

Recién cuando en estos últimos los factores productivos están saturados frente a un proceso de crecimiento sostenido -tomo el que sobrevino en la postguerra y hasta la crisis energética de 1973— es que aparece el problema de reasignación óptima. Durante el proceso de industrialización, la función económica crece limitada sólo por la disponibilidad de los factores capital, tecnología y organización. Cuando todos los factores se han saturado el máximo se alcanza mediante un proceso de *reasignación.* Esta situación es la que presentan los países industrializados en expansión, reflejando un problema totalmente distinto de aquél de los países en desarrollo.

Es por eso que en esos mismos países, cuando esa expansión cesa, la insaturación en el uso de los factores vuelve a darse, el problema de reasignación retorna a ser de asignación y la política de intercambio comercial vuelve a preservar con mayor o menor intensidad el mercado interno mediante instrumentos arancelarios o para-arancelarios, estos últimos los más utilizados actualmente (ver Capítulo XI). Los ejemplos del Mercado Común Euro-

peo, EE.UU. y Japón, entre otros, son claras demostraciones de este comportamiento.

El caso argentino está encuadrado dentro de la problemática de una economía en desarrollo y que, en consecuencia, mientras perdure esa situación —que abarcará un lapso prolongado— el amparo del mercado interno como demanda de base de la industria constituye un instrumento esencial para respetar y alentar la prioridad de *asignación* de factores para movilizar la riqueza potencial.

Esta prioridad permite sustentar una estrategia tendiente al logro de un objetivo ocupacional que constituye un dato de la realidad que debe resolverse en forma eficaz e impostergable (ver Capítulo III). Ello obliga a afianzar la industria existente, aunque simultáneamente se den las condiciones para una continuada y acelerada transformación de la misma. Esta transformación propenderá a corregir falencias que abarcan una parte del espectro industrial en menor o mayor grado y que es necesario reconocer expresamente: falta de escala en aquellos casos en los que constituye una variable esencial de reducción de costos (ver Capítulo VI), localización errónea, e insuficiencia de capitalización, tecnología y dirección capacitada.

3.2. ¿Qué tipo de país se desea?

Resulta también indispensable resumir, antes de enunciar la política industrial, tres hechos ya expuestos con mayor detalle, pues la política industrial está inscripta dentro de un contexto global más amplio, cual es la definición política nacional sobre el modelo de país deseable.

a. La industria como dinamizante del crecimiento económico

En primer término, la industria constituye un claro sector dinamizante del crecimiento económico (ver Capítulo II) y, en esas circunstancias, es absolutamente indispensable que el país se industrialice como condición necesaria para alcanzar niveles mas altos de bienestar, tal como lo demuestran los países más avanzados del mundo.

Como ya se ha expuesto (ver Capítulo II), en el período 1959-1975, que corresponde al lapso más activo, la elasticidad ingreso de la industria argentina fue 1,36, es decir, que el PBI industrial crecía un 36% más que el promedio de la economía. Este fenómeno es el que hace altamente deseable el intenso proceso de industrialización. Por encima de esta aspiración, resulta indispensable definir qué tipo de sector industrial es el mas conveniente para la Argentina. En ese sentido, sólo existen dos alternativas: albergar un sector industrial especializado en determinados segmentos de la producción, o bien, un sector industrial integrado.

En 1979 la ONUDI ^-Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial— preparó un estudio sobre la "Industria Mundial desde 1960: Progresos y Perspectivas", destinado a presentar pautas orientadoras para las políticas industriales de los países miembros en vías de desarrollo. Con ese objeto, se elaboró un modelo cualicuantitativo que intentó representar de manera científica las trayectorias de crecimiento industrial entre países y la estratificación de los mismos. Resulta sumamente útil resumir brevemente las conclusiones para percibir en toda su dimensión la responsabilidad que significa la política a asumir (ver Apéndice Capítulo XIV).

La estratificación de los países del mundo con economía de mercado concluye en cinco grupos, observados desde el punto de vista de su desarrollo económico *real o potencial* relativamente próximo: países grandes de ingresos altos, países grandes de ingresos bajos, países pequeños con recursos modestos, países pequeños con recursos abundantes y orientación primaria y países pequeños con recursos abundantes y orientación industrial. Las variables que se utilizaron para analizar la pertenencia de cada país a cada grupo fueron: el tamaño del mercado interno medido por la dimensión de su población, la dotación de recursos naturales, la orientación de la producción y los procesos de adopción de decisiones.

Los parámetros de las ecuaciones de proyección adoptados corresponden

al período 1960-75. En el universo de 98 países incluidos en el estudio; la Argentina aparece entre los once países incorporados en el grupo de "países grandes de ingresos altos", juntamente con Alemania Federal, Canadá, España, EE.UU., Francia, Italia, Japón, México, Gran Bretaña y Sudáfrica. Es notable que las dos terceras partes de los países clasificados en ese grupo son absolutamente *todos* los líderes de Occidente; el otro tercio está compuesto por los que, en función de sus características y comportamiento entre 1960 y 1975 pueden aspirar a serlo. También surge nítidamente del citado estudio, que los siete líderes de Occidente tienen como característica común y esencial, la de exhibir un sector industrial integrado.

Tan seria es esa posibilidad que, de acuerdo al modelo de la ONUDI, la similitud industrial de la Argentina, computada según un modelo matemático que considera distintas variables, en una escala de 0 a 1, resulta ser 0,946.

Los siete líderes, al tener un sector industrial integrado, son menos vulnerables a las variaciones del comercio internacional y son menos influenciables por las oscilaciones de otras economías, pues basan el mayor peso del destino de su producción en el mercado interno. Por el contrario, los países industrializados pequeños especializados en pocos segmentos, además de ser más reducidas sus oportunidades de acceder a los sucesivos productos diferenciados que dinámicamente acceden al mercado mundial, son altamente vulnerables a las oscilaciones del comercio internacional, pues la especialización los obliga a efectuar fuertes exportaciones de productos provenientes de sus segmentos especializados para poder importar el resto de los bienes que demanda su población.

b. La industria base

En segundo término, surge con rigor del estudio ya mencionado y de lo visto al analizar el PBI industrial (ver Capítulo II), que en los países líderes, los sectores impulsores de ese sector industrial integrado, debido a la elevada elasticiad - producto, al rápido crecimiento tecnológico y al aumento veloz de la productividad de la mano de obra, son los de base (petroquímico, .químico, celulósico-papelero, metálico básico) y el de bienes de capital (ver Capítulo XIV).

Es por ello que resulta indispensable alentar el desarrollo rápido y articulado de todos esos sectores, pues tal como lo expresó Y. Ojimi —viceministro japonés del M.I.T.I. (ver Capítulo XVI)— es indeclinable desde el punto de vista de una estrategia de largo plazo, aún cuando en el corto plazo pareciera contradecir principios económicos tradicionales. De este modo, simultáneamente con una creciente participación de la industria en las exportaciones argentinas, podrán resolverse genuinamente los cíclicos embotellamientos de la balanza de pagos, hoy cualitativa y profundamente agravados por el nivel de endeudamiento alcanzado e ingresar en un largo, sostenido y vivo proceso de crecimiento industrial.

c. Las cuasi-rentas originadas por la diferenciación de productos

En tercer lugar, tal como se ha dicho anteriormente, la participación en el comercio mundial de los productos industriales —principalmente el de los países desarrollados entre sí— ha crecido sustancialmente en los últimos años. Este crecimiento se ha producido en detrimento de los "commodities" primarios; como los productos manufacturados contienen diferenciación (*) en gran proporción resulta que, debido a las cuasi-rentas (**) que remuneran

---

(*) La diferenciación de producto (que deriva en competencia monopolística) se da por marca, modelo y/o innovación.

(**) Stonier y Hague, en su "Manual de Teoría Económica" definen la cuasi-renta de una máquina al "ingreso total a corto plazo, menos el costo total de los factores variables que se usan con ella y de mantener la máquina en condiciones de funcionamiento a corto plazo". Ese plazo dura mientras la diferenciación del producto a cuya fabricación contribuye esa máquina subsista y el mercado esté dispuesto a retribuirla (remunerando a dos factores no clásicos de producción: tecnología y organización), privilegiando la función creativa por encima de las ventajas comparativas naturales.

esa diferenciación, se ha producido un creciente deterioro de los términos del intercambio, así como una inserción cada vez menor de los países exportadores de productos primarios en el comercio internacional (ver Capítulos XIV y XVI).

Esta pérdida de participación y de precios relativos constituye un doble perjuicio en el sentido económico y político. Parece recomendable, en consecuencia, no concentrarse exclusivamente en la exportación de "commodities" primarios, cuyo precio está fijado fundamentalmente en base a la ley de oferta y demanda, y crecer fuertemente en la exportación de productos industriales, lo cual tiene el triple beneficio de poder acrecentar la participación en el comercio mundial, reducir y anular el deterioro de los términos del intercambio y proveer de abundantes divisas al sector externo (además del efecto multiplicador de las exportaciones industriales). Para que ello sea posible, sin deteriorar el ingreso de la población, resulta indispensable estar presente permanentemente en un amplio espectro de sectores industriales de modo tal de obtener --dentro de la dinámica cambiante del comercio mundial— en cada instante los beneficios provenientes de la diferenciación en todos aquellos productos en cada momento que sea factible. Todo ello sin que signifique abandonar, sino por el contrario, acrecentar la exportación de productos primarios, tratando de aprovechar las máximas ventajas que se dan en cada oportunidad e incorporando a los mismos el mayor valor agregado posible en el propio territorio, a través de las agroindustrias que ofrezcan productos cada vez más elaborados. Al mismo tiempo, se deberá tener presente que la diferenciación de productos no se origina fundamentalmente en la Argentina, sino en los grandes centros industrializados y que será necesario aplicar instrumentos que compatibilicen los intereses de esos centros con los del país.

3.3. La política industrial propuesta

a. La idea básica

LA POLÍTICA INDUSTRIAL, EN CONSECUENCIA, TENDERA A CONFORMAR UN SECTOR INTEGRADO SUSTENTADO EN LAS INDUSTRIAS DE BASE, AUNQUE NO AUTARQUICO, CON UNA TASA DE CRECIMIENTO PARA LOS PRÓXIMOS 10 AÑOS DEL 11% ACUMULATIVO ANUAL.

Ello permitirá aprovechar dinámicamente en el largo plazo tanto las ventajas comparativas sustentadas en los recursos naturales y humanos que permiten competir exitosamente en precios, como los beneficios que otorgan la intensidad de uso de capital y tecnología para la diferenciación de procesos y productos que aseguran rentas adicionales y remuneran la innovación.

Esto significa que en la disyuntiva entre un sector industrial especializado y un sector industrial integrado, la Argentina debe asumir la decisión política de un sector industrial integrado, por ser ésta la característica de los países líderes de Occidente, a cuyas condiciones tiene acceso en virtud de las particularidades propias que permiten aspirar a compartir ese liderazgo.

Renunciar a esa concepción geopolítica, que permite abrigar la expectativa de aparear en el futuro a la Argentina con aquellos países que tienen real gravitación en las decisiones económicas y financieras del mundo, sería apostar a una nación que decide empequeñecerse cuando puede agrandarse.

La minería deberá sumarse a esta política con el abastecimiento a la industria de insumos mineros de origen nacional, dentro del concepto de economía integrada, para lo cual deberán asegurarse las escalas adecuadas que concreten volúmenes de producción que permitan explotaciones a los menores costos posibles y que, en aquellos casos en que se supera la demanda nacional, se exporten los saldos para asegurar el criterio de proveer insumos a bajo precio a la industria argentina.

b. El concepto de sector industrial integrado

Resulta importante precisar el concepto de sector industrial integrado. Conviene resaltar, en primera instancia, que sector industrial integrado no implica autarquía, tal como se ha dicho anteriormente. Por el contrario, una de las ventajas sustanciales de la integración industrial consiste en participar activamente en el comercio mundial con productos y procesos cada vez más complejos y con alto grado de diferenciación, lo que genera un importante nivel de "cuasi-rentas" contenidas en su valor agregado.

Como contrapartida el propio país se beneficia selectivamente y, en particular, con la innovación de los demás países, en virtud de los saldos en divisas que le provee su intenso comercio exterior. Pero para que ello sea posible, en condiciones igualitarias y con una estructura de comercio exterior poco vulnerable, el sector industrial, en un país como la Argentina, que puede asumir el desafío, debe ser integrado.

Tampoco la integración consiste en tener empresas que comiencen, por ejemplo, por explotar el mineral de hierro y concluyan por fabricar automóviles. Por el contrario, la especialización productiva empresaria asegura un alto nivel tecnológico y, cuando se lo requiere, escalas adecuadas dentro del marco económico de un país.

Lo que debe estar integrado, es el aparato productivo industrial con muy fluidas vinculaciones y relaciones interindustriales e interempresarias en el sentido vertical y horizontal.

Con el objeto de asegurar los niveles de remuneración del factor trabajo equivalente al de los países desarrollados y acrecentarlos en función del incremento paulatino de la productividad sin iniciar el proceso con un fuerte retroceso social, será necesario invertir por puesto de trabajo a un nivel de intensidad similar al de esos países.

c. Tipos de industrias

Esta política industrial conducirá a la coexistencia de cuatro tipos de industrias:

- *Industrias subvencionadas* (unas pocas): Son aquéllas que por razones estratégicas de integración industrial resultan indispensables y que no tienen perspectivas ciertas de tornarse competitivas por precio o por diferenciación, salvo aleatoriamente y/o en el larguísimo plazo. Un caso típico en el sector extractivo lo constituyó en la Argentina la exploración y explotación de petróleo, que aún cuando no contaba con ventajas comparativas antes de 1973 y hubiera convenido importarlo, por ejemplo, de Arabia Saudita, la Argentina tomó la decisión política de producirlo en su propio territorio. Con posterioridad a 1973, la crisis energética transformó el presunto gasto por diferencia de costo de explotación en una inversión que comenzó a ser rentable, incluso en términos de costos internos.
- *Industrias asistidas:* Son aquellas que requieren regulaciones ya sea por razones de estacionalidad, de fuertes oscilaciones del mercado internacional o por otras razones.
- *Industrias promovidas:* Son aquellas que pueden desarrollar ventajas comparativas o diferenciación suficiente, pero que requieren un lapso prolongado de medidas de aliento, declinantes en el tiempo.
- *Las demás industrias:* Son las que desarrollan su actividad de acuerdo a las reglas del mercado y con un adecuado y prudente nivel de protección. Los regímenes arancelario y para-arancelario son políticas contribuyentes de carácter instrumental de la política industrial.

3.4. Compatibilización entre la política industrial sugerida y otras políticas de gobierno

a. El sector agrícola

Simultáneamente, el éxito de la industrialización debe asegurarse sobre la base de una compatibilización con el resto de la política que se aplique en en toda la economía con arreglo a la defensa del mejor interés nacional y

que no admite más transferencias de ingresos desde el sector agrícola, mediante el sustento en los siguientes principios:

Las actividades deben asegurar una alta eficiencia industrial comparable con la de los buenos productores internacionales, a través de escalas adecuadas, que contemplen el mercado interno y la exportación, tecnología de primera, que utilicen en la mayor cuantía posible insumos fundamentales obtenidos en el propio territorio y el mejor talento y experiencia organizativa disponible.

La actividad privada debe ser la encargada de llevar a cabo las inversiones y la operación de las unidades productivas, pues la actuación de la empresa privada es condición necesaria para que los principios de alta eficiencia antes enunciados, así como los de libertad económica, estén plenamente asegurados. La participación del Estado se centrará en la planificación indicativa y las políticas se plasmarán en normas cuyo control se tratará de delegar en el mayor grado posible en el sector profesional privado.

b. La ocupación territorial

Además, el crecimiento del sector industrial se insertará decisivamente en el esquema de redistribución demográfica que tienda a una efectiva ocupación territorial que, además de los necesarios e indudables resultados geopolíticos, fuercen la reducción de las deseconomías externas. De este modo, se logrará la articulación regional indispensable que permita la interacción entre la producción primaria y la industria.

c. El empresario

Dentro del contexto de la política industrial enunciada, el empresario resulta ser un protagonista de especial relevancia desde el doble punto de vista de su acción y su responsabilidad social.

En el primer aspecto debe poner su talento e ingenio para canalizar una permanente preocupación por la creación de fuentes de trabajo dignas, por el abastecimiento eficiente de los mercados interno y externo, por la creatividad que diferencia productos e introduce nuevas tecnologías y por la inversión sistemática de capitales dentro del marco del riesgo habitual de los negocios que exhibe toda economía de mercado, todo ello con un profundo respeto por los componentes sociales.

La responsabilidad consiste en afrontar esa acción teniendo siempre presente que la comunidad le delega al empresario la facultad de utilizar los recursos de la Nación, muchos de los cuales reconocen ventajas relativas que el empresario debe potenciar con creatividad.

Este papel, en su doble carácter de económico y ético, es el que justifica y resalta la calidad existencial del empresario, valor que debe ser plenamente comprendido para que la retribución a su talento, esfuerzo, ingenio y riesgo sea legitimada por la comunidad.

d. La necesidad de una continuidad

Finalmente, es indispensable erradicar definitivamente la persistencia con que se han dado en la Argentina los sucesivos cambios traumáticos. Esta lamentable marcha histórica sólo ha tenido como consecuencia la imposibilidad de planificar y programar, derivando en una distorsionada obsesión por los altos retornos a corto plazo. Debe tenerse presente que, en función de la complejidad e intensidad de capital, un emprendimiento industrial demanda entre dos y seis años para su estudio de factibilidad, decisión de realizarlo, proyecto y ejecución. Debe tenerse presente que el sector industrial reacciona, en función de lo referido más adelante, más lentamente que muchos otros sectores de la economía, por la inercia que conlleva la construcción de las unidades productivas. A todo ello es necesario agregar tiempos históricos que deben llamar a la reflexión: la Argentina demoró unos cuarenta años hasta que el modelo de la generación del '80 alcanzara su madurez; Alemania insumió un lapso casi equivalente para que el proceso de transferencia de ingresos de su sector agrícola permitiera el desarrollo de una poderosa industria que se tornó competitiva con la inglesa durante la pregue-

rra de la primera conflagración mundial y Japón consumió un período de tiempo de más de 20 años desde la finalización de la segunda guerra mundial para llegar a ser uno de los siete líderes de los países con economía de mercado, luego de la aplicación sistemática y sin titubeos ni cambios bruscos, de un plan de industrialización que la elevó al nivel de tercera potencia industrial del mundo, detrás de los EE.UU. y la Unión Soviética.

El significado de la decisión, asociado con la adopción de la política industrial enunciada, consiste en dar un firme impulso para encaminar a la Argentina por un modelo de acumulación de capital que active los recursos disponibles, dé ocupación productiva plena a los hombres y mujeres que habitan su suelo y lo transforme en un proyecto nacional que actúe como poderoso factor integrador de toda la Nación.

4. SÍNTESIS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL PROPUESTA

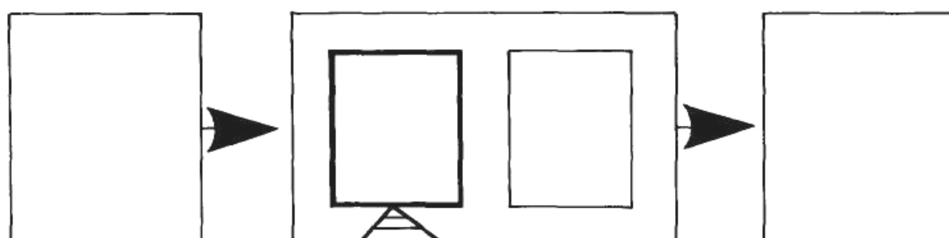
La Ilustración D.2 condensa los diez aspectos claves de la política industrial propuesta y la Ilustración D.3 los esquematiza. Esta última será la síntesis más breve de la política sugerida.

LOS 10 ASPECTOS CLAVES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL PROPUESTA

1. La problemática del crecimiento económico en las economías en desarrollo es diferente del de las economías desarrolladas. Simplificando el tema, puede decirse que la prioridad en las primeras es la *asignación* de recursos humanos a empleos productivos. Los países desarrollados, al haber saturado los factores, logran el crecimiento mediante un proceso de *reasignación* de recursos.
2. La industria es un claro dinamizante del crecimento económico por su alta elasticidad-ingreso.
3. La Argentina es un país que tiene potencial económico para estar dentro del conjunto de países grandes de ingresos altos, líderes en el mundo, cuya característica es tener un sector industrial integrado.
4. Las industrias de base son las impulsoras de ese sector industrial integrado, debido a la alta elasticidad-producto, el rápido crecimiento tecnológico y el aumento veloz de la productividad laboral.
5. En el comercio internacional aumenta la participación de los productos manufacturados en detrimento de los "commodities". La producción de estos productos permite aprovechar las cuasi-rentas que remuneran la diferenciación y reducir o anular el deterioro de los términos de intercambio.
6. La POLÍTICA INDUSTRIAL propuesta tenderá a conformar un sector integrado:
   — sustentado en industrias de base
   — no autárquico
   — con una tasa de crecimiento del 11% acumulativo anual para los próximos 10 años
   — con alta eficiencia (comparable con los buenos productores internacionales)
   — con una inversión por puesto de trabajo similar a la de los países desarrollados (para asegurar una remuneración equivalente del factor trabajo)
   — con la coexistencia de cuatro tipos de industrias: subvencionadas, asistidas, promovidas, y libradas a las fuerzas del mercado
   — utilizando tecnologías actualizadas
   — usando la mayor cantidad posible de insumos fundamentales obtenidos en el propio territorio
   — generando productos de alto grado de diferenciación
   — participando activamente en el comercio internacional
7. La minería debería sumarse a esta política abasteciendo a la industria de insumos mineros de origen nacional, dentro del concepto de industria integrada, al precio más bajo posible. Para ello deberá contar con una escala adecuada y exportar los saldos no absorbidos por la industria.
8. El crecimiento del sector industrial se insertará decisivamente en el esquema de redistribución demográfica que tienda a una efectiva ocupación territorial.
9. El empresario será un protagonista de especial relevancia en el proceso de industrialización. La rentabilidad empresaria será reconocida.
10. El Estado centrará su labor en el planeamiento de carácter indicativo y en sus funciones específicas.

Ilustración D.2

SINTESIS DE LA POLITICA INDUSTRIAL PROPUESTA



SECTOR INDUSTRIAL INTEGRADO NO AUTARQUICO

TIPO DE INDUSTRIA

- Industria integrada que ayude a proveer plena ocupación.
- Sustentación en industrias de base.
- Inversión por puesto de trabajo similar a países desarrollados.
- Eficiencias a niveles internacionales.
- Tecnología de primera.
- Cuatro tipos de industria: subvencionadas, asistidas, promovidas y otras.

PRODUCTOS

- Productos de alto grado de diferenciación.

INSUMOS

- Uso de la mayor cantidad posible de *insumos fundamentales* obtenidos en el propio territorio.

COMERCIO EXTERIOR

- Sector industrial no autárquico.
- Participación activa en el comercio internacional.

DIRECCION

- Activo rol del empresario. Reconocimiento a la rentabilidad empresaria.
- Planeamiento indicativo del Estado.

UBICACION

- Contribución clave a la efectiva ocupación territorial.

Ilustración D.3

E. La estrategia industrial propuesta.

Instrumentos

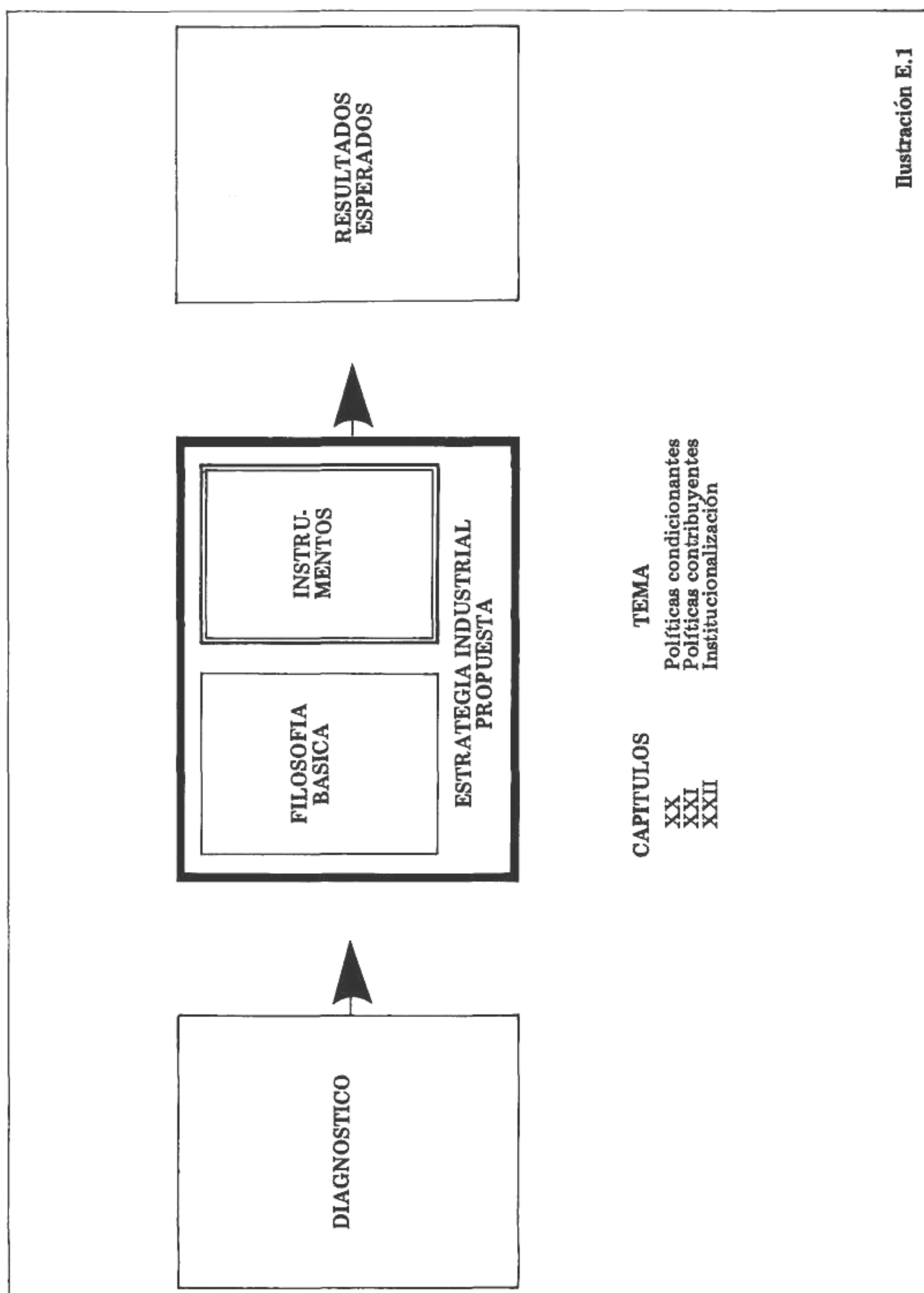


Ilustración E.1

E. LA ESTRATEGIA INDUSTRIAL PROPUESTA. INSTRUMENTOS

Con el fin de describir los instrumentos mediante los cuales se articularía la estrategia industrial propuesta se describirán las conclusiones de los capítulos XX (políticas condicionantes), XXI (políticas contribuyentes) y XXII (institucionalización). Para obtener una mayor claridad en la exposición de las ideas se ha variado levemente el orden de presentación de los temas del trabajo completo.

Al final, se tratarán de sintetizar los conceptos esenciales.

1. POLÍTICAS CONDICIONANTES

Se enuncian aquí las propuestas de políticas económicas generales necesarias, aunque no suficientes, para fijar el marco global en el que se desarrollaría la actividad sectorial industrial. Sin este marco que, naturalmente, excede la mera caracterización sectorial, resultaría difícil el éxito de la política industrial recomendada.

1.1. Sistema tributario

a. Críticas al sistema tributario actual

El sistema tributario argentino presenta, en la actualidad, un panorama cuyas críticas más salientes son:

—Multitud, heterogeneidad y, a veces, irracionalidad de los gravámenes que lo componen. (Nuevos impuestos que se acumulan a los antiguos).

—Presión tributaria creciente y de magnitud excesiva.

—Inequidad en el tratamiento tributario a sectores contribuyentes con similares condiciones económicas. (Pérdida de importancia del impuesto a las ganancias y mayor importancia de los impuestos al consumo).

—Piramidación que afecta a la industria.

—Falta de certeza en la determinación de las obligaciones tributarias. (Por la complejidad).

—Evasión de impuestos:

a) por fallas del sistema;
b) por elevadas alícuotas;
c) por falta de convicción del contribuyente.

b. Propuestas

Teniendo en cuenta algunas de las pautas teóricas tratadas y tendiendo a eliminar las distorsiones señaladas, se enuncian algunas sugerencias en cuanto a aspectos básicos e instrumentales.

—*Básicos*

Se recomienda afianzar el sistema de coparticipación.

La experiencia habida y la necesidad de que el Estado Central cuente con un instrumento de tal magnitud como el tributario a fin de diseñar la política económica y coordinar las particulares (provincias, regiones y sectores) determinan que el sistema deba reposar fundamentalmente sobre impuestos nacionales a ser coparticipados con las unidades políticas locales. Se buscaría así "no un federalismo competitivo, sino un federalismo cooperativo".

Planteado así el sistema, es necesario arbitrar adicionalmente los siguientes aspectos:

- Recaudación, creando un Consejo Federal de Recaudación Tributaria que permitirá que los recursos impositivos recaudados lleguen inmediatamente a la Nación y provincias según las reglas de distribución previstas en la ley.
- Fiscalización centralizada en otro ente federal.
- Autorización como de competencia exclusiva para los estados locales, únicamente de gravámenes como los existentes sobre inmuebles y automotores en tanto estos no estén dentro de patrimonios empresarios.

- Eliminación de impuestos actualmente locales (ejemplos: sobre ingresos brutos y sellos).
- Eliminación de las denominadas tasas, derechos, contribuciones (general mente municipales) que, so pretexto de retribuir servicios, son impuestos que se superponen a los impuestos nacionales o provinciales. Pagar los ser vicios en función de su costo.
- Reducción de la presión tributaria en la medida de lo posible.
- Eliminación de la dispersión impositiva, suprimiendo o reduciendo la variada gama de impuestos nacionales, provinciales y municipales de carácter indirecto, hoy existentes, que incrementan costos indefinidamente por el efecto de piramidación (podrá admitirse, por vía de excepción el mantenimiento de impuestos internos sobre tabacos, alcoholes y bebidas alcohólicas dada la indeseabilidad de su consumo excesivo desde el punto de vista social). Ejemplos: los comprendidos en la ley nacional de impuestos internos, impuestos de "emergencia", "fondos", a los combustibles, etc.

—*Instrumentales*

Teniendo en cuenta lo formulado anteriormente deberá modificarse el sistema en los siguientes aspectos:

- Equidad. Poner en pie de igualdad al fisco y al contribuyente.
- Créditos. Reconocimiento y libre uso de los créditos de impuestos a favor del contribuyente.
- Penalidades. Dejar reglado por la ley el concepto de subjetividad (la mera omisión de impuestos sin demostración de intención dolosa o fraudulenta no puede ser materia de tal tipo de penalidades).
- Relación fisco-contribuyente, estableciendo y reglamentando con toda precisión un instituto de consulta con *carácter vinculante y obligatorio para ambas partes.*
- Tasas de imposición de los diversos tributos que se adecúen más a la realidad, mejorando la equidad horizontal del sistema (ampliando las bases de imposición en algunos de ellos o eliminando exenciones en otros).
- Impuesto a las ganancias, mejorando el denominado ajuste por inflación.
- Impuesto al valor agregado, perfeccionando diferentes aspectos (crédito fiscal del 4% para exportaciones, tasas diferenciales, plazos de pago, imposición sobre gastos financieros, artículo 3º inciso c de la ley).

1.2. Sistema financiero y mercado de capitales

a. Las variables a considerar

Luego de analizar el papel básico del sistema financiero en la economía, el trabajo señala y comenta algunas de las variables que deben considerarse cuando se trata este tema:

—formación de la tasa de interés;
—regulación por el Estado de operaciones de mercado abierto y la cantidad de dinero;
—tecnología y escala adecuada para lograr costos operativos a nivel internacional;
—extensión de plazos y operación de un mercado secundario;
—superintendencia de bancos ejercida por el BCRA.
—integración con el mercado de capitales local;
—integración con el mercado financiero internacional;
—participación de la banca estatal.

b. Medidas propuestas en las actuales circunstancias

— *Objetivos*

El sector financiero se encuentra en una profunda crisis, que torna no confiable los mecanismos de autorregulación de los mercados e impone la acción del BCRA.

Los objetivos recomendados son:

- Restablecer las condiciones que permitan la reactivación del sector privado y el comienzo de las inversiones reproductivas. Para ello deberá bajar el actual endeudamiento empresario, el costo del dinero deberá ser suavemente negativo (o, a lo sumo, neutro) y el tipo de cambio real deberá favorecer las exportaciones y la inversión externa.

  Esto daría a las autoridades económicas un horizonte de tiempo suficientemente prolongado como para actuar en la estructura económica (reducir el gasto público, obtener inversiones en sectores de respuesta rápida como hidrocarburos, etc.).
- Lograr una banca argentina eficiente y capitalizada sin que esto implique crecimiento de la participación del Estado o de los bancos extranjeros.
- Establecer las bases para que pueda ser una realidad el funcionamiento de un mercado financiero razonablemente libre, tanto para la tasa de interés como para el tipo de cambio, que ayude al equilibrio general de la economía y al desarrollo de la misma.

— *Instrumentación propuesta*

Los instrumentos básicos propuestos son:

- Licuación del Stock de deuda (el BCRA compraría, sin recursos, un tercio del total de la cartera en pesos, de todas las entidades bajo su control).
- Fijación de la tasa de interés (la paulatina liberalización posterior del mercado financiero será posible cuando se retorne a tasas de inflación reducidas, a un crecimiento de la monetización de la economía y a un funcionamiento ordenado).
- Aliento de la inversión de riesgo (fijación selectiva de beneficios fiscales para inversores).
- Promoción de la inversión externa (creando las condiciones adicionales que se necesiten, además de la actual ley de inversiones extranjeras, para que la inversión externa sea atraída).

1.3. Régimen cambiarlo de largo plazo

a. Las exportaciones industriales

Reiteradamente se ha demostrado la necesidad de incrementar significativamente las exportaciones industriales. Para movilizar las exportaciones manufactureras dentro de una estructura productiva con precios industriales superiores a los internacionales existen varias alternativas que se mencionan en el trabajo, algunas de las cuales no son excluyentes sino complementarias.

b. Política sugerida

La política que se sugiere surge de la necesidad de impulsar las exportaciones de manufacturas. *Se propone la fijación de un tipo de cambio ubicado por encima de la paridad histórica de equilibrio asumiendo como tal la correspondiente al lapso octubre-diciembre de 1976, que coincide con la de julio 1968-julio 1969. Es decir*, se sugiere un tipo de cambio sobrevaluado, de paridad industrial, que será mantenido en función de la evolución de los precios internos.

No se crearía ningún mecanismo dé retenciones que transfiriera ingresos del sector agropecuario al Estado. Se instrumentarían, en cambio, procedimientos para que el ingreso excedente obtenido por las exportaciones primarias de la pampa húmeda se destine a la capitalización del agro, sin que ello signifique quitar a los exportadores la titularidad de los fondos.

Cuando se tome la decisión de ubicar el tipo de cambio por encima de la paridad, deberá producirse un salto cambiario cuyos efectos en los deudores en moneda extranjera deberá aliviarse.

A partir de la aplicación de esta política:

—no podrán contratarse externamente préstamos de plazo menor a los dos años;

—las transferencias al exterior responderán exclusivamente al movimiento

de mercancías, operaciones de cancelación de préstamos registrados, y al pago y cobro de servicios de deuda;

—no habrá restricciones para las remesas de utilidades, regalías y repatriación de capital (de acuerdo a los términos previstos en la Ley de Inversiones Extranjeras);

—la compra de divisas para turismo estará limitada;

—se admitirán depósitos en dólares en bancos nacionales;

—no habrá restricciones para concretar operaciones de cambio a término que respondan a las transacciones mencionadas.

1.4. El aumento de la eficiencia global de la economía

Las recomendaciones concretas para lograr un significativo aumento de la productividad en la Argentina son:

a. *Analizar y difundir el tema*

Implica difundir el concepto, generar información, comunicar el avance de lo realizado, promover el debate sobre cómo generar mejoras y, como fin último, desarrollar la actitud de productividad.

b. *Medir, controlar y analizar índices de productividad*

No se puede hablar y tomar decisiones sobre un tema en el que la información es poco precisa o inexistente. Es necesario medir, controlar y analizar distintos índices de productividad, para luego relacionarlos con otros indicadores económicos y sociales.

c. *Investigar y realizar estudios específicos*

Es necesario profundizar dos tipos de análisis:

—la cuantificación de las principales variables que afecten la variación de la productividad global argentina;

—estudios específicos en áreas claves que permitan clarificar los posibles cursos de acción a tomar (pequeña y mediana industria, una rama industrial en particular, comparaciones interempresarias, etc.).

d. *Dirigir el país en forma estratégica, definir políticas y objetivos claros*

Establecer como meta un aumento de la productividad global de no menos de 2% anual para los años 80.

e. *Organizar el esfuerzo de aumento de productividad*

Es aconsejable la separación entre acción y reflexión: un área de gobierno existente se encargaría de la administración de proyectos, una institución civil tendría funciones similares a los llamados centros de productividad de otros países.

f. *Comenzar a ejecutar determinados proyectos específicos de aumento de productividad sin demora*

Si bien es necesario una mayor investigación y análisis sobre el tema existen proyectos prioritarios a encarar. Ellos son:

—La obtención de economías de escala.

—Incremento de la productividad del sector público.

—Aumento de la inversión acompañada por cambios tecnológicos.

—Asistencia a la pequeña y mediana empresa.

—Conservación de la energía y aumento de la productividad de su uso.

—Mejora del sistema educativo.

—Reducción de la inflación.

g. *Tomar determinadas acciones en forma simultánea*

—Buscar el mejor uso y aplicación del capital y mano de obra existente.

—Fomentar la competencia.

—Entender que el concepto de productividad es sistémico y, por ende, los esfuerzos deben estar dirigidos a la mejora del sistema global.

—Eliminar la legislación que innecesariamente eleva los costos sin generar beneficios.
—Involucrar los aspectos de calidad de vida en los esfuerzos de aumento de productividad.
—Intentar una distribución más justa de oportunidades para lograr mayor equidad social.

Si los esfuerzos son genuinos, el éxito de un programa para aumentar la productividad puede ser de magnitud. No debe olvidarse que los obstáculos que se encontrarán son complejos e importantes. Para salvarlos hay que usar inteligencia, recursos, tiempo y esfuerzo.

Téngase en cuenta que los cambios a realizar son profundos y de envergadura: su materialización demorará años.

La verdadera valla a un aumento de productividad se encuentra en las mentes. Por ello gran parte de la energía deberá canalizarse a través de una labor educativa. Esa labor deberá complementarse con nuevas reglas de recompensas y castigos que alienten y premien a la persona y a la empresa productiva.

El desafío es considerable, sin embargo no hay otra alternativa que enfrentarlo. Un programa como el esbozado es condición necesaria (aunque no suficiente) para que el país logre un mejor nivel y calidad de vida.

1.5. El estado

La necesidad de que la industria mejore sus niveles de eficiencia requiere un sustancial aumento de la productividad del sector público, cuyo pobre desempeño incide negativamente en la actividad privada como fue señalado en los capítulos IV y VIII.

La participación del Estado en la economía es creciente e importante (los gastos del sector público superan el 40% del PBI). Aunque el fenómeno no es inusual en el mundo (ver Capítulo XIV), en el caso argentino interviene —además— otra circunstancia: la incapacidad existente del sistema económico de absorber productivamente la mano de obra que se incorpora anualmente al mercado laboral, lleva a la creación de puestos redundantes en el sector público.

Las recomendaciones son básicamente dos: *a. Reducir la participación del Estado en la actividad productiva*

Como objetivo teórico la estructura productiva del Estado deberá *privatizarse.* Existen, sin embargo, razones políticas y estratégicas que imponen restricciones a este deseo. De todas formas hay mecanismos que facilitarían el traslado de la actividad pública a la privada con el objeto, se repite, de evitar la erogación improductiva.

Los procedimientos a aplicarse dependerán de la actividad de que se trate. Algunos principios generales son:

—Contratación de actividades operativas, manteniendo la coordinación y la propiedad de los bienes producidos o de la concesión pública por los servicios prestados.
—Privatización periférica de servicios y actividades menores.
—Otorgamiento de permisos de prestación y explotación de servicios por el sistema de "concesión de obra pública" a riesgo del concesionario inversor, sin avales del Estado, pero con tarifas que aseguren una rentabilidad razonable y sin riesgos políticos.
—Transformación jurídica de empresas del Estado en sociedades anónimas y venta posterior de los paquetes accionarios total o parcialmente o transformación de los mismos en títulos preferidos rescatables a largo plazo o transformables en ordinarios, una vez que el inversor privado haya capitalizado la empresa de acuerdo con los planes de crecimiento y modernización convenidos.
—Ventas de los activos de las empresas "administradas" por el Estado, ha-

ciéndose éste cargo de los pasivos. Primero se licitarán con base y luego sin base. La única condición para el adquirente será la continuación y modernización de la actividad de acuerdo a un plan acordado. Si no existieran interesados en tales condiciones, la empresa debería liquidarse y sus activos venderse.

b. Reducir y racionalizar las funciones administrativas del Estado

Además de asignar a la actividad privada todo aquello que sea posible deberá procederse a la racionalización de su estructura interna. Dentro de las numerosas medidas que serían posibles de tomar estarían:

—la descentralización de las decisiones (se conferiría más autoridad y responsabilidad a funcionarios intermedios);

—la mejora de los sistemas de selección, capacitación y evaluación de desempeño del personal;

—la simplificación y mejora de las operaciones, incluyendo la mecanización de tareas cuando sea aconsejable;

—la mejora del sistema de compras.

Las dotaciones de personal deberán reducirse. Si bien algunos de los agentes afectados podrán ser reubicados en el sector público la mayoría de ellos deberá pasar al sector privado. Para ello se propone que trabajen en el sector privado por un tiempo limitado percibiendo su remuneración del Estado. En ese lapso podrían probar su idoneidad y más tarde ser incorporados por ese sector. Esto se facilitaría en un proceso de desarrollo industrial. Esta suerte de subsidio será preferible a tener ese personal en tareas improductivas, que de por sí (además) generan gastos.

1.6. El desarrollo científico-tecnológico

a. Propósitos

Con el objeto de superar las dificultades mencionadas en el diagnóstico del del Capítulo V se propone una política científico-tecnológica cuyos elementos serían:

—un flujo tecnológico externo de carácter instrumentado.

—la generación interna de tecnología según el criterio de demanda inducida, de carácter selectivo y con creciente participación privada (transferencia de tecnología).

—orientación a la innovación.

b. Instrumentos

Para poder alcanzar un desarrollo autónomo científico-tecnológico en ciertas industrias promovidas dentro del marco de la política enunciada es necesario establecer un conjunto de acciones de diferente carácter, de modo que sea una realidad la integración Estado —Comunidad científico tecnológica— Sistema productivo.

Esos instrumentos son:

—de carácter político-organizativo:
Redefinición de las misiones de los organismos de C y T, racionalización del sistema presupuestario.

—de carácter financiero.
Beneficios impositivos, créditos preferenciales y fondo para promoción.

—de carácter normativo.
Cumplimiento estricto de la norma IRAM.

—de información y asesoramiento.
Acceso al banco de datos tecnológico y asesoramiento a las empresas de menor dimensión.

—de protección a la innovación.
Mejora del sistema de patentes.

—de carácter educativo.

Creación del nivel cuaternario, aliento a la investigación en las universida-

des, formación de empresarios y dirigentes.

—de concertación.
Creación de fundaciones e integración empresaria en los organismos de CyT.

—de privatización.
Transferencia gradual de servicios.

1.7. Los recursos humanos

El sistema educativo argentino no está en condiciones de resolver integralmente las necesidades de formación que requiere el sistema laboral, aun cuando este evolucione en el futuro de acuerdo a las tendencias históricas. Un crecimiento acelerado de la economía agravaría la situación expuesta.

Las políticas educativas propuestas son:

a. Creación de un nuevo sistema educativo

El sistema educativo propuesto debería asegurar un mejor rendimiento medido por el número de egresados que se incorporan al sistema laboral sin necesidades adicionales de formación. Dicho sistema se integraría por un subsistema principal (primario, medio, universitario, doctorado), un subsistema de formación profesional (básico, medio, superior) y un subsistema de educación permanente.

b. Participación de los representantes del sistema productivo

Comisiones de trabajo actuarán en los distintos niveles educativos, para asegurar la renovación curricular.

c. Redistribución de establecimientos educativos

Una redistribución racional de establecimientos (en los distintos niveles) permitiría responder a las necesidades regionales del país, posibilitando la flexibilización curricular para incorporar conocimientos aptos para cada región de modo de favorecer el arraigo de la población.

d. Fortalecimiento de la enseñanza técnica

La formación de técnicos medios en calidad y número suficiente, contribuirá al aumento de productividad de la industria manufacturera.

e. Aliento al crecimiento y la difusión de la formación profesional

Esto permitiría en el mediano plazo: reconvertir la mano de obra ocupada, formar a los desocupados, eliminar la marginalidad social y adecuar a técnicos y profesionales a nuevos puestos de trabajo generados por el cambio tecnológico.

f. Incremento del presupuesto educativo de la Nación

El aumento de recursos disponibles permitiría mejorar el perfeccionamiento docente y la adquisición de material didáctico que permita una mejora metodológica de significación.

g. Aliento al desarrollo de centros privados de educación permanente

Se aseguraría así la actualización de los conocimientos de las diferentes ramas del saber.

h. Estimulo a la acción privada

El estímulo a la acción privada en los distintos niveles educativos facilitará la creación de unidades que aseguren un grado de enseñanza adecuada. En este orden se recomendaría extender los beneficios de la Ley N° 22.317 de Certificación Fiscal a las empresas agropecuarias, mineras y de servicios.

i. Reorientación de la educación

Reorientar la educación general para equilibrar el saber (instrucción) con el hacer (capacitación) y el creer (formación), desarrollando una buena base cultural sustentada en los valores éticos y morales que caracterizan a la Argentina como Nación.

2. POLÍTICAS CONTRIBUYENTES

2.1. Comercio exterior. Estructura arancelaria y otros instrumentos para la regulación de importaciones.

El resultado esperado de la aplicación de la política industrial enunciada, es el de contar con un sector industrial fuerte e integrado, con capacidad competitiva y como vigoroso impulsor de ocupación del factor trabajo. En la medida que este resultado se vaya alcanzando se podrá ir reduciendo la protección, cuidando siempre que la presencia del producto importado actúe como incentivador de la competitividad y la eficiencia, y no como destructor del capital. Mientras tanto, en el plazo inmediato se recomiendan básicamente las siguientes medidas:

a. Estructura arancelaria

—La estructura arancelaria será diferenciada, con tarifa cero en el nivel inferior, que se irá elevando a medida que crezca la complejidad de los bienes y en función de la fabricación local de los mismos.

—Para determinar los niveles se tomará como promedio la tarifa óptima de importación para la República Argentina.
La tasa promedio es del 33%, valor cercano al promedio de protección nominal a la venta interna determinado en un trabajo del Dr. J. Berlinski.

—El nivel nominal más alto se determinará profundizando estudios sectoriales específicos, con la activa participación de los sectores privados involucrados. El nivel cero corresponderá a las materias primas o bienes de capital no fabricados localmente. Los bienes de consumo final no fabricados, serán motivo de análisis singular.

—Respetando estos principios globales, la actual estructura arancelaria se consolidará en 14 niveles, que dependerán del tipo de bien y del grado de complejidad de los mismos.
Eventualmente en algunos casilleros de la estructura podrá haber dos niveles.

— Para que la estructura arancelaria resultante sea fiel reflejo de la tarifa óptima promedio, se requiere que el tipo de cambio no se ubique *nunca* por debajo de la paridad teórica de equilibrio.

b. Restricciones

La estructura arancelaria no proporciona medios, ni prevé acciones, ni sienta bases para poder actuar contra importaciones a precios marginales, de excedente o de "dumping". Por ende se recomienda, en casos de legítima defensa, poner en marcha medidas que posibiliten correcciones. Entre ellas:

—la implementación efectiva de la Ley Antidumping;

—en los casos de precios oficiales, adoptar como criterio el valor resultante promedio de tres precios correspondientes al mercado interno (deducidos los impuestos indirectos) de países industrializados más gastos de seguro y flete;

—el establecimiento de cuotas de importación cuando la situación de determinados sectores así lo hagan aconsejable, siguiendo la práctica habitual de otros países;

—la intensificación de medidas de carácter administrativo, cuando las circunstancias lo aconsejen necesario.

2.2. Comercio exterior. La promoción de las exportaciones industriales

El tema de la promoción de las exportaciones industriales, que ya se tratara, se retoma aquí a fin de describir los componentes de la política integral sugerida.

a. Tratamiento fiscal

A fin de no "exportar impuestos" se recomienda:

—Ajustar el régimen de reembolsos o reintegros.

—Establecer una exención de impuestos de carácter general en lugar de un mecanismo de devolución.
—Revisar la resolución 1800 de la DGI (referente al IVA) para hacer más operativo el procedimiento.
—Elaborar un régimen que permita transferir los "quebrantos impositivos" (impuesto a las ganancias) a terceros originados por la exportación de productos industriales.
—Exención del impuesto a las ganancias sobre las devoluciones del IVA.

b. Estímulos financieros

En una economía mundial altamente competitiva, muchas operaciones comerciales se deciden no solamente por precio, calidad y plazo de entrega sino también por la financiación ofrecida. Además, todos los países (de un modo u otro) aseguran la financiación de la exportación de manufacturas a tasas preferenciales, con lo cual las condiciones de financiación son excelentes para los clientes. En este marco de referencia deberán revisarse las disposiciones referentes a:
—Pre-financiación.
—Financiación al comprador extranjero.
—Post-financiación.
—Seguro de crédito a la exportación.

Se indican sugerencias específicas en cada paso. Deberá, a su vez manejarse mejor el otorgamiento de créditos a otros países.

c. Compañías "Trading"

Debería estructurarse un régimen especial que apoye la formación y el funcionamiento de compañías especializadas en la exportación de productos industriales que tanto éxito han tenido en otros países.

d. Transporte

La posición actual de no otorgar bodega hasta que el volumen lo justifique configura un círculo vicioso que debe romperse. Tanto ELMA como Aerolíneas Argentinas deberían coordinar una política de cargas con los organismos encargados del fomento de la exportación industrial.

e. Ferias y exposiciones. Depósitos y ferias permanentes en el extranjero. Misiones comerciales.

El esfuerzo de difusión a través de ferias y exposiciones deberá mejorarse. Sería conveniente, además, estudiar la posibilidad de establecer depósitos en zonas francas para mejorar el abastecimiento de determinados países. Las misiones comerciales de empresarios argentinos al exterior con el fin de aumentar las exportaciones industriales deberían ser apoyadas por el Estado.

f. Consejeros comerciales

Las conserjerías económicas y oficinas comerciales argentinas en el exterior deberían ser aprovechadas al máximo para promover la exportación de manufacturas.

g. Control de calidad

Deberá elaborarse un sistema de control de calidad que otorgue plenas garantías a compradores y exportadores (tipificación de productos, normas IRAM, etc.).

h. Código de conducta de exportación

Deberá prepararse un conjunto de normas que regulen la actividad de exportación y sancionen infracciones. Se mejorará así la imagen de la industria argentina.

2.3. El sistema de promoción industrial

Resulta indispensable unificar en un solo instrumento el conjunto de de-

cretos reglamentarios que recogen los distintos regímenes de promoción regional y sectorial. De este modo se logrará claridad en la legislación y simplicidad en su contenido, permitiendo una más fácil interpretación del sistema por parte de los inversionistas. Ello evitará confusiones y colisiones entre los distintos regímenes.

Deberá aclararse que en todos los casos los beneficios indicados en el articulado son máximos y que la autoridad de aplicación, en cada caso, puede regularlo en función del interés del proyecto y su mérito. Simultáneamente, deberá analizarse la incorporación de regiones y sectores dentro del régimen, particularmente estos últimos (existen algunos de ellos vitales, para el desarrollo industrial que aún no están considerados; ejemplo: bienes de capital).

Las principales recomendaciones son:

a. Eliminación de la limitación de cupo fiscal

El cupo fiscal presupuestario, incluido en el régimen de la Ley 21.608 realizado mediante la imputación del costo fiscal teórico, se ha erigido en la principal valla que ha retrasado el funcionamiento del sistema de promoción. Se demuestra en este capítulo que el cálculo del costo fiscal teórico (y su correlativa limitación en el presupuesto) está basado en dos supuestos básicos erróneos.

b. Agregado y modificación de beneficios

Se aconseja incorporar o modificar los siguientes beneficios:

—el aporte no reembolsable;

—el financiamiento promocional;

—la limitación en uso de los montos liberados del pago de IVA.

c. Mejoras en los procedimientos

Las modificaciones más importantes que deberán introducirse en materia de procedimientos tendrán por objetivo la simplificación y aceleración de los trámites y la utilización de criterios objetivos en la evaluación y otorgamiento de beneficios. Entre ellos estarían la creación de un sistema de evaluación de proyectos por puntaje, la descentralización en la toma de decisiones y una mayor rapidez en el proceso de aprobación.

2.4. Modernización y fusión de empresas industriales. Asistencia a la pequeña y mediana empresa industrial

En diferentes capítulos del trabajo (IV, VI, XXI y otros) se ha hecho particular referencia a la necesidad de reconvertir la industria existente. Entre otros aspectos, dos son los que aquí se tratan:

—la elevada atomización, característica de la estructura industrial que se traduce en ineficiencia y elevados costos.

—la necesidad de asistencia a las empresas de menor dimensión económica (el 98% de los establecimientos industriales cuenta con menos de 100 personas).

Es por ello que se proponen aquí mecanismos que permitan una mayor concentración industrial, en aquellos casos en que las economías de escala son importantes. También se sugieren medidas para tener una pequeña y mediana empresa (PYME) industrial dinámica y eficiente.

a. Fusión de empresas

—Se evitarán las nuevas imposiciones como consecuencia de nuevas asociaciones, evitando las dificultades que presentan actualmente los impuestos a las ganancias y a los ingresos brutos.

—Se propiciarán medidas tendientes a modificar el marco legal societario reglado por la ley 19.550 en el sentido de privilegiar el principio de la cooperación al de la transformación. Se incluirán disposiciones eme permitan transferencias de fondos de comercio, ampliación a más del 50% del capital propio y reservas legales (a la totalidad de reservas libres)

en la participación de capitales de otras empresas, participación de "Sociedades controladas" en otras sociedades por un monto superior al de sus reservas (excluida la legal).

b. Asistencia a la PyME

La asistencia a la PyME industrial podría realizarse a través de cuatro esfuerzos básicos:

—la creación de personas jurídicas que posibiliten a las empresas unir sus esfuerzos y alcanzar la dimensión necesaria en ciertas áreas, sin perder su individualidad e independencia;

—asesoramiento;

—capacitación;

—información.

En la Ilustración E.2 se indican ideas específicas al respecto.

RUBROS	**FORMAS**
GENERACIÓN DÉLA COPARTICIPACIÓN DE ESFUERZOS ENTRE LAS PYME	De acuerdo a la función: 1. *Comercial* — Consorcios de exportación. — Centros comunes de distribución. — Centros comunes de venta — Promoción y publicidad conjunta. — Centros de compra. 2. *Técnica* — Bolsas de subcontratación. — Investigación y desarrollo compartido. — Análisis de estandarización de partes comunes a productos. — Controles de calidad conjuntos. — Préstamos de materias primas y materiales. — Parques industriales. *3.Personal* — Bolsas de trabajo. 4. *Financiera* — Mutuales de garantía. — Garantías conjuntas. *4. Gerencial* — Estudios compartidos. — Intercambio de información.
ASESORAMIENTO	1. *Distintos rubros* 2. *Formas de implementación* a. Registros de consultores b. Trabajos parcialmente pagados por el Estado en sectores juzgados prioritarios.
CAPACITACIÓN	1. Congresos (SLAMP y otros) 2. Sistema Nacional de Capacitación Gerencial. 3. Desarrollo de consultores-instructores. 4. Apoyo de las grandes empresas en capacitación. 5. Formación Profesional. 6. Unidades móviles. 7. Capacitación a distancia (video-cassette, instrucción programada y otras variantes). 8. Autodiagnóstico.
INFORMACIÓN	— Información general sobre el tema PYME. — Información sobre tendencias económicas, políticas, sociales y tecnológicas que ayuden al planeamiento empresario. — Difusión de los análisis, investigaciones, encuestas y trabajos que se realicen respecto al tema de PYME.

Ilustración E.2

2.5. Sistema de propiedad intelectual

La Argentina no ha alcanzado un avanzado estadio de desarrollo industrial y, en consecuencia, no contribuye sino escasamente con el aporte de cuasi-rentas a su propia economía. No es origen de marcas internacionales ni fuente de creación de modelos y es exigua la innovación que reconoce elaboración propia.

Como tal, deberá proteger con un sistema de propiedad industrial exclusivamente a marcas, modelos e innovaciones de origen nacional.

Sin embargo, el desorden que en muchos aspectos exhibirá el mercado, la necesidad de dar seguridad jurídica a las inversiones externas, y el nivel de comunicación de hoy, tornan ilusoria la aplicación plena de esta política. No obstante, pueden hacerse algunas propuestas que perfeccionarían la legislación actual:

a. La automatización de los registros.
b. Proporcionar beneficios a la innovación argentina.
c. Impedir el patentamiento de fórmulas químicas en el país por un tiempo prolongado.
d. Ayudar el patentamiento de innovaciones desarrolladas en Argentina en el exterior.
e. Aclaración de oscuridades conceptuales.
f. Revisión del sistema de depósito de modelos.

2.6. Reelaboración del régimen de compre nacional

El Régimen, establecido hace casi 20 años, debería mantenerse, profundizarse y perfeccionarse de modo tal que su aplicación no perjudique ni al comprador ni al proveedor. Para ello se requiere criterio, equilibrio y velocidad de trámite.

Se recomienda:

a. Simplificar el mecanismo de resolución final.
b. Beneficiar a los bienes de origen nacional con un coeficiente algo más elevado (por ejemplo: 1,06) en la comparación de ofertas.
c. Convertir en obligatoria la compra a la industria nacional cuando exista un oferente en zona de desastre o emergencia.
d. Crear un sistema de licitaciones reservado a la industria nacional cuando se asuma la decisión política de radicar en el país la fabricación de un determinado tipo de bienes.
e. Suprimir la necesidad de trámite para montos pequeños, repuestos específicos de máquinas extranjeras, cantidades pequeñas para ensayos.
f. Definir con mayor precisión que la actual, qué es un bien de origen nacional.
g. Autorizar la importación en los casos de licitaciones públicas donde la industria argentina no se presente.
h. Minimizar las excepciones legales al régimen.

2.7. Saneamiento ambiental-seguridad e higiene industrial

Se sugiere continuar aplicando la legislación vigente y perfeccionarla en la medida que la experiencia recogida así lo indica. Su cumplimiento debería ser estricto para todos aquellos proyectos nuevos que se generen por el intenso desarrollo industrial propuesto. De esa forma el beneficio económico no se obtendrá a expensas de la calidad de vida de la comunidad.

3. INSTITUCIONALIZACION

A la elección de una determinada política industrial y sus instrumentos sigue la necesidad de encarar los problemas relativos a su implementación.

Dado que el proceso es continuo a través de los tiempos (en el Capítulo XVI se describen políticas industriales desarrolladas a través de varias décadas), el pro-

ceso de implementación debe ser analizado, definido e institucionalizado. Será este proceso el que transformará las ideas en acciones concretas.

Para ello deberán considerarse los problemas atinentes a la clara definición de la estructura organizativa y el mecanismo de control (retroalimentación al planeamiento indicativo de esta política industrial).

No tiene sentido profundizar en un trabajo como éste, que propone una determinada política industrial que aún debe aprobarse, los detalles de la implementación.

Por lo tanto, en este breve capítulo se mencionan sólo algunos de los aspectos que deberán considerarse.

3.1. Coordinación entre áreas de gobierno

La obtención de los resultados esperados en el sector industrial sólo podrán lograrse a través de una coordinación con otras áreas de gobierno. Las más importantes son:

- Planeamiento.
- Las distintas áreas económicas: Hacienda, Finanzas, Agricultura y Ganadería, Comercio, Intereses Marítimos, Obras y Servicios Públicos.
- Educación.
- Ciencia y Tecnología.
- Los gobiernos provinciales.

La coordinación debería ser lograda mediante la utilización de comités. Existirían así comités que tratarían los temas de Política de Importaciones, Aranceles, Promoción Industrial, Tecnología, Propiedad Industrial, Exportaciones Industriales, Pequeña y Mediana Empresa, Compre Nacional, Recursos Humanos, Política Financiera, Política Cambiaría y Política Tributaria.

Los comités agruparían a las áreas funcionales del Estado y al sector privado involucrados. También existirían comités sectoriales y regionales.

Las funciones básicas de estos comités serían las de:

- Elaborar, proponer o asesorar sobre la creación o modificación de normas de carácter jurídico.
- Expedir dictámenes.
- Asistir a la autoridad de aplicación.

3.2. Adecuación de la estructura del estado a la política industrial fijada

La política industrial sugerida deberá constituirse en un verdadero proyecto nacional. Deberá estudiarse en profundidad si la actual estructura del Estado sería eficaz en ese caso. La posible creación de un Ministerio de Industria, Minería y Comercio Exterior (como en el caso de Japón) probablemente será conveniente a fin de formalizar organizativamente la prioridad acordada y asegurar el nivel más alto de atención de los problemas industriales.

Diferentes modificaciones de estructura, de menor relevancia que ésta mencionada, aparecen en varios capítulos. Deberá realizarse un exhaustivo análisis de todas las leyes, disposiciones y procedimientos que se opongan a la política fijada.

3.3. El rol del BANADE

Si bien es necesario profundizar este tema mediante un estudio específico, las principales recomendaciones son: a. El BANADE debe seguir existiendo, por dos razones:

- Una política industrial como la propuesta, necesita de un banco de fomento que asuma riesgos, plazos y tasas que la banca privada no puede brindar.
- Existen experiencias en otros países (ver Capítulo XVI, Banco Nacional de Desarrollo Económico de Brasil) que demuestran la utilidad de este rol.

b. El apoyo financiero del BANADE debe ser eficaz y rápido. Para ello es necesario mejorar la eficacia de la entidad e implantar decididamente, el estudio del proyecto en una unidad y su vinculación deberá provenir del propuesto Ministerio de Industria, Minería y Comercio Exterior.

3.4. La incorporación del sector privado a la concepción, aplicación y control de la política industrial argentina

El sector privado deberá participar en la concepción, aplicación y el control de la política industrial. De esa manera se logrará un compromiso que permitirá obtener los resultados esperados y una retroalimentación que posibilitará ir realizando los cambios instrumentales que sean necesarios.

Mecanismos como el del MITI, en Japón, o los Comités de Brasil, pueden servir al fin expuesto (ver Capítulo XVI). Esta concepción está en un todo de acuerdo con la estructura ya recomendada.

3.5. Elaboración de un código de fomento y administración industrial

Las disposiciones legales que se sancionen para implementar y administrar la política industrial, deben ser recopiladas y ordenadas en un cuerpo normativo sistemático y coherente que posibilite la consolidación de las mismas y elimine la dispersión en regímenes diversos. De esta forma se evitarían confusiones, superposiciones y se daría agilidad a la implementación de la polítia. Es por eso que se recomienda la elaboración y sanción de un código de fomento y administración industrial que tenga por objetivo la recopilación, reordenamiento y consolidación del conjunto de normas de fomento referidas a las industrias instaladas o a instalarse y posibilite la incorporación de nuevas disposiciones que contribuyan al perfeccionamiento, desarrollo y fortalecimiento de la actividad manufacturera. Se propone un contenido básico.

4. SÍNTESIS DE LOS INSTRUMENTOS PROPUESTOS

Los cuadros resumen de las ilustraciones E.3, E.4 y E.5 tratan de señalar muy brevemente las principales conclusiones de cada capítulo.

La Ilustración E.6 señala los aspectos claves. El gráfico de la Ilustración E.7 será la SÍNTESIS más breve de los instrumentos propuestos.

CONCLUSIONES MÁS RELEVANTES

POLÍTICAS CONDICIONANTES

TEMA	CONCLUSIONES
SISTEMA TRIBUTARIO	* Se recomienda afianzar el sistema de coparticipación, teniendo un sistema que repose, fundamentalmente, sobre impuestos nacionales a ser coparticipados con las unidades políticas locales. * La recaudación se realizaría por un Consejo Federal de Recaudación, a crear. La fiscalización, centralizada por otro ente federal. Se eliminarían impuestos indirectos (solo se autorizarían gravámenes a inmuebles o automotores que no estén dentro de patrimonios empresarios). Se reduciría la presión tributaria. * Se modificarán aspectos instrumentales: equidad, uso de créditos, penalidades, relación fisco-contribuyente, aspectos del impuesto a las ganancias y al valor agregado, etc.
SISTEMA FINANCIERO Y MERCADO DE CAPITALES	* Las medidas propuestas en las actuales circunstancias son: — Licuación del stock de deuda. — Fijación de la tasa de interés (el costo real del dinero deberá ser suavemente negativo o, a lo sumo, neutro). — Aliento a la inversión de riesgo. — Promoción a la inversión externa. * La paulatina liberalización posterior del mercado financiero sería posible cuando se retorne a tasas de inflación reducidas, a una mayor monetización de la economía y a un funcionamiento ordenado.

TEMA	CONCLUSIONES
RÉGIMEN CAMBIARIO DE LARGO PLAZO	* Se propone la fijación de un tipo de cambio ubicado encima de la paridad histórica de equilibrio (asumiendo como tal la correspondiente al lapso octubre-diciembre de 1976, que coincide con la de julio 1968/julio 1969). Es decir, un tipo de cambio sobrevaluado de paridad industrial, mantenido en función de la evaluación de precios internos. * No se crearía ningún mecanismo de retenciones que transfiriera ingresos del sector agropecuario al Estado. * Se aplicarán medidas complementarias: no podrán contratarse externamente préstamos por plazo menor a dos años, se limitarán las compras de divisas para turismo, etc. No habrá restricciones para las remesas de utilidades, regalías y repatriación de capital de acuerdo a los términos previstos por la Ley de Inversiones Extranjeras.
LA MAYOR EFICIENCIA GLOBAL DÉLA ECONOMÍA	* Se recomienda organizar el esfuerzo de aumento de productividad global, fijando una meta no menor al 2% anual acumulativa y comenzar a ejecutar determinados proyectos específicos sin esperar una mayor investigación del tema. * Simultáneamente se aconseja tomar determinadas acciones (fomentar la competencia, etc.) y, por sobre todo, crear un cambio de actitudes. Nuevas reglas de recompensas y castigo deberán alentar y premiar a la persona y a la empresa productiva.
EL ESTADO	* Se propone reducir la participación del Estado en la actividad productiva y racionalizar sus funciones administrativas. * Un proceso de desarrollo industrial acelerado facilitaría la aplicación de las medidas expuestas.
EL DESARROLLO CIENTÍFICO TECNOLÓGICO	* Se recomienda una serie de instrumentos de distinto carácter para lograr: — un flujo tecnológico externo de carácter instrumentado; — la generación interna de tecnología según el criterio de demanda inducida, de carácter selectiva y con creciente participación privada; — orientación a la innovación.
LOS RECURSOS HUMANOS	* Se sugiere la creación de un nuevo sistema educativo integrado por un subsistema principal (primario, medio, universitario, doctorado), un subsistema de formación profesional (básico, medio, superior) y un subsistema de educación permanente. Se buscaría un mejor equilibrio entre la instrucción, la capacitación y la formación. * Se recomienda además: — adecuar la oferta a la demanda educativa; — la participación de los representantes del sector productivo en la actualización curricular; — el fortalecimiento de la enseñanza técnica; — el crecimiento de la formación profesional; — el aliento al desarrollo de centros privados de educación permanente.

Ilustración E.3

CONCLUSIONES MAS RELEVANTES

POLÍTICAS CONTRIBUYENTES

TEMA	CONCLUSIONES
COMERCIO EXTERIOR, ESTRUCTURA ARANCELARIA Y OTROS INSTRUMENTOS PARA LA REGULACIÓN DE IMPORTACIONES	* En el plazo inmediato se recomienda una estructura arancelaria diferenciada, con tarifa cero en el nivel inferior, que se irá elevando a medida que crezca la complejidad de los bienes y en función de la fabricación local de los mismos. Para determinar los niveles se tomará como promedio la tarifa óptima de importación para la Argentina (la tasa promedio es del 33%, valor cercano al promedio de protección nominal a la venta interna determinado en un estudio del Dr. Berlinski). * El nivel nominal más alto se determinará profundizando estudios sectoriales específicos. El nivel cero corresponderá a las materias primas o bienes de capital no fabricados localmente. La actual estructura arancelaria se consolidará en 14 niveles. * Se establecerán restricciones para actuar contra importaciones a precios marginales, de excedente o de "dumping".
COMERCIO EXTERIOR PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES INDUSTRIALES	* Se recomienda un elaborado sistema integral de promoción de exportaciones compuesto por un adecuado tratamiento fiscal y estímulos financieros. * Se sugiere, además: la formación de compañías "trading", la mejora en el transporte internacional, una mejor difusión a través de ferias, exposiciones y misiones comerciales, el uso de depósitos en zonas francas, una acción agresiva de las consejerías comerciales argentinas en el exterior, un sistema de control de calidad que otorgue garantías a compradores y exportadores, un código de conducta de exportación.
PROMOCIÓN INDUSTRIAL	* Resulta indispensable unificar en un sólo instrumento el conjunto de decretos reglamentarios que recogen los distintos regímenes de promoción regional y sectorial. Deberá analizarse la incorporación de regiones o sectores. * Las principales recomendaciones son: La eliminación del cupo fiscal, el agregado y modificación de ciertos beneficios y las mejoras en los procedimientos a fin de simplificar y acelerar los trámites.
MODERNIZACIÓN Y FUSIÓN DE EMPRESAS INDUSTRIALES, ASISTENCIA A LA PyME	* Se fomentaría la fusión de empresas, evitando nuevas imposiciones como consecuencia de la asociación, modificando la Ley 19.550, etc. * Se asistiría a la PyME industrial a través de: — la creación de personas jurídicas que posibiliten a las empresas unir sus esfuerzos para alcanzar dimensión económica en ciertas áreas; — asesoramiento, capacitación e información.
PROPIEDAD INTELECTUAL	Se perfeccionaría la legislación actual a través de la automatización de los registros, el otorgamiento de beneficios a la innovación argentina, la prohibición del patentamiento de fórmulas químicas en el país (por un tiempo prolongado), la ayuda al patentamiento de innovaciones desarrolladas en Argentina en el exterior y la revisión del sistema de depósito de modelos.
RÉGIMEN DE COMPRE NACIONAL	* El actual régimen debería mantenerse, profundizarse y perfeccionarse de modo tal que su aplicación no perjudique ni al comprador ni al proveedor. Para ello se requiere criterio, equilibrio y velocidad de trámite. * Se recomiendan ocho acciones específicas. Entre ellas: simplificar el mecanismo de resolución final, beneficiar a los bienes de origen nacional con un coeficiente más elevado, minimizar las excepciones legales al régimen.
SANEAMIENTO AMBIENTAL SEGURIDAD E HIGIENE INDUSTRIAL	* Aplicar y perfeccionar la legislación vigente. * Requerir estricto cumplimiento de la legislación en los nuevos proyectos que vengan a generar el desarrollo industrial propuesto. Ilustración E.4

CONCLUSIONES MÁS RELEVANTES

INSTITUCIONALIZACION

TEMA	CONCLUSIONES
COORDINACION ENTRE ÁREAS DE GOBIERNO	* Coordinación a través de comités, que agruparán áreas funcionales del Estado y al sector privado involucrado.
ADECUACION DÉLA ESTRUCTURA DEL ESTADO	* La creación de un Ministerio de Industria, Minería y Comercio Exterior, probablemente sea conveniente.
ROL DEL BANADE	* El BANADE actuaría como banco de fomento. Su apoyo financiero debería ser eficaz y rápido. El estudio de los proyectos promocionados, debería ser realizado por una unidad.
EL SECTOR PRIVADO	* El sector privado debería participar en la concepción, aplicación y control de la política industrial.
ELABORACION DE UN CÓDIGO DE FOMENTO Y ADMINISTRACIÓN INDUSTRIAL	* Se recomienda la elaboración y sanción de un código de fomento y administración industrial que tenga por objetivo la recopilación, reordenamiento y consolidación del conjunto de normas de fomento referidas a las industrias instaladas o a instalarse. Deberá, además, posibilitar la incorporación de nuevas disposiciones que contribuyan al perfeccionamiento, desarrollo y fortalecimiento de la actividad manufacturera.

Ilustración E.5

LOS DIEZ PUNTOS CLAVE DE LOS INSTRUMENTOS PROPUESTOS

* *POLÍTICAS CONDICIONANTES*

1. SISTEMA TRIBUTARIO
   Reforma del sistema tributario, afianzando el sistema de coparticipación, eliminando una variada gama de impuestos, reduciendo la presión tributaria y modificando aspectos instrumentales.
2. MERCADO FINANCIERO
   Medidas en el mercado financiero de acuerdo a las actuales circunstancias: licuación del stock de deuda, fijación de la tasa de interés (costo del dinero a lo sumo neutro), aliento a la inversión de riesgo, promoción a la inversión externa.
3. TIPO DE CAMBIO
   Tipo de cambio ubicado por encima de la paridad histórica de equilibrio y medidas complementarias.
4. EFICIENCIA Y ESTADO
   Organización del esfuerzo de aumento de eficiencia global de la economía y toma de acciones inmediatas para comenzar a lograrlo.
   Reducción de la participación del Estado en la actividad productiva y racionalización de sus funciones administrativas.
5. TECNOLOGÍA Y EDUCACIÓN
   Instrumentación del flujo tecnológico externo, generación interna de tecnología, según el criterio de demanda inducida. Decidida orientación a la innovación. Modernización del sistema educativo. Fortalecimiento de la enseñanza técnica, la formación profesional y el desarrollo de educación permanente. La oferta deberá adecuarse a la demanda educativa.

* *POLÍTICAS CONTRIBUYENTES*

6. COMERCIO EXTERIOR
   — Importaciones. Estructura arancelaria diferenciada. El nivel inferior será cero, el más alto se determinará profundizando estudios sectoriales específicos. El promedio sería 33%. Se establecerían, además, restricciones para-arancelarias.
   — Exportaciones. Un elaborado sistema integral de promoción de exportaciones industriales compuesto por un adecuado tratamiento fiscal, estímulos financieros y otras medidas.
7. PROMOCIÓN INDUSTRIAL
   Unificación del sistema de promoción industrial, eliminación del cupo fiscal, modificación de ciertos beneficios y aceleración de trámites.
8. PyME
   Fomento a la fusión de empresas y asistencia a la pequeña y mediana empresa.
9. COMPRE NACIONAL
   Perfeccionamiento de la legislación de compre nacional.

* *INSTITUCIONALIZACION*

10. IMPLEMENTACION
    Cuidado en los aspectos atinentes a la implementación de la estructura industrial elegida, buscando la coordinación entre áreas de gobierno, la participación del sector privado y la elaboración de un código de fomento y administración industrial. Dado que la política industrial debería constituirse en un verdadero proyecto nacional, probablemente sea conveniente la creación de un Ministerio de Industria, Minería y Comercio Exterior.

Ilustración E.6

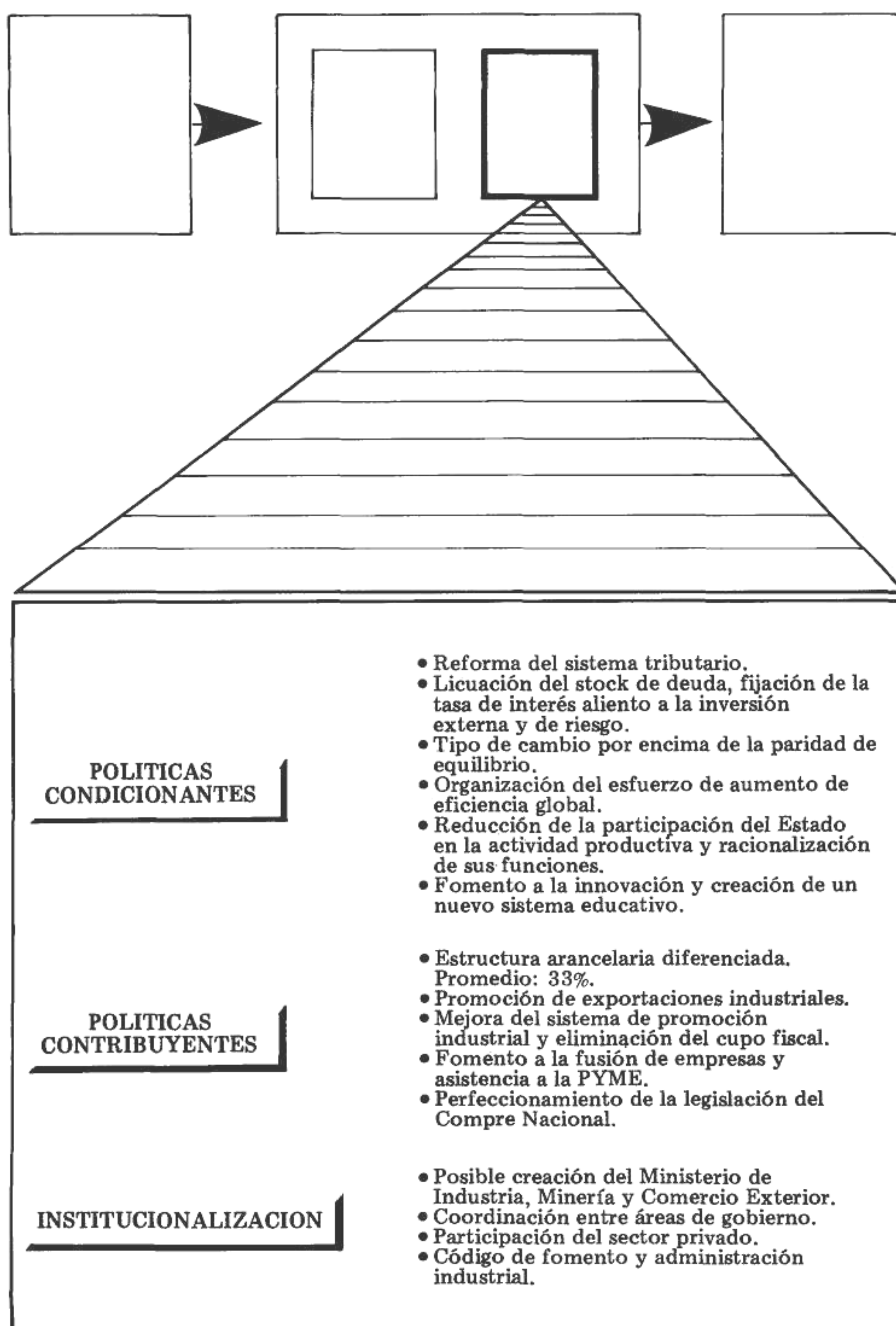


Ilustración E.7

F. Los resultados esperados

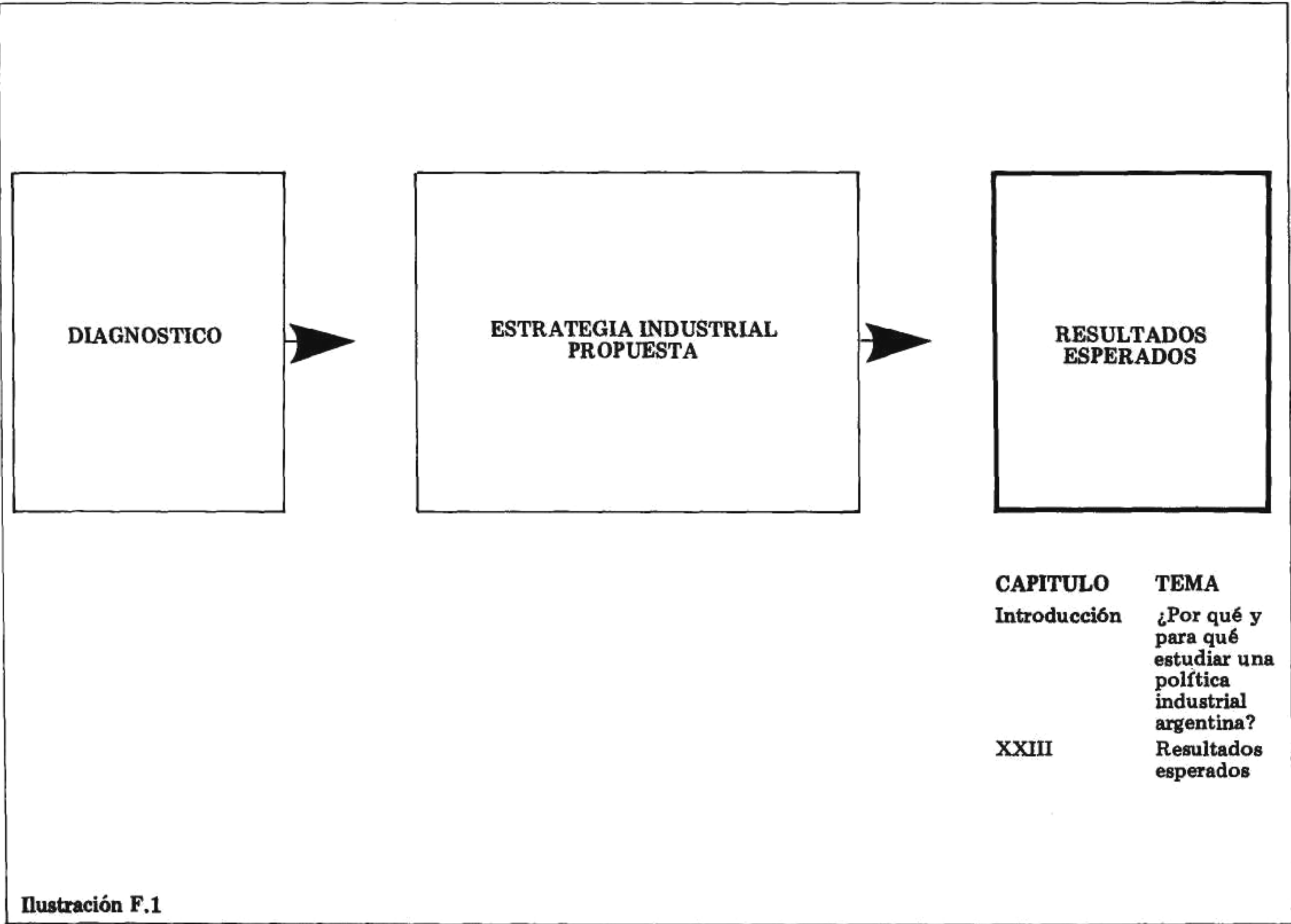


Ilustración F.1

F. LOS RESULTADOS ESPERADOS

¿QUE SÉ ESPERA?

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo pretende resumir los resultados que se esperan obtener de la aplicación de la estrategia industrial propuesta. Para ello se ha recurrido a un análisis cualitativo primero y luego a la utilización de un modelo econométrico.

La descripción que sigue considera también los comentarios hechos en la Introducción del trabajo y en sus diferentes capítulos. Se agrega, además, un análisis sobre la posible evolución de la estructura industrial.

2. ANÁLISIS CUALITATIVO

2.1. Principales resultados esperados

Se listan, a continuación, los resultados que esperan obtenerse:

a. Sociales

—Mayor ocupación (la población económicamente activa pasaría del 38,5 al 45%; se eliminaría la desocupación y el subempleo).
—Remuneración del factor trabajo a nivel de países desarrollados y mejor distribución de los ingresos.
—Preservación del medio ambiente y mejor calidad de vida.

b. Económicos

—Crecimiento del PBI industrial en un 11% anual acumulativo en 10 años.
—Inversión anual superior a los valores históricos durante diez años. Fuerte participación del capital extranjero.
—Menor inflación.
—Mayor participación en el comercio internacional mediante el aumento de la exportación de productos industriales de alto grado de diferenciación.
—Mayor eficiencia global de la economía (la productividad total no deberá crecer menos del *2%* anual acumulativo).

c. Políticos

—Menor participación del Estado en la actividad productiva y eficaz planea miento indicativo.
—Mayor participación del sector privado en la actividad económica y en la concepción, implementación y control de la política industrial.

d. Geodemográficos

—Efectiva ocupación territorial.
—Uso de la mayor cantidad posible de insumos fundamentales obtenidos en el propio territorio.

e. Geopolíticos

—Convertir a la Argentina en un "país grande de ingresos altos" (según el criterio de la ONUDI).
—Mayor seguridad económica.

f. Tecnológicos

—Innovación y progreso técnico.

Es importante aclarar que estos resultados serían los *óptimos* a alcanzar. Si por alguna razón, por ejemplo, el nivel de inversión no puede lograr el nivel deseado, esto no invalida la estrategia industrial propuesta. Significará un menor crecimiento del PBI industrial y la modificación de otras variables (ocupación, salarios, por ejemplo). Es decir, se ha preferido indicar los objetivos deseables y máximos a alcanzar, muy difíciles, pero no por ello imposibles, para cuyo logro se requiere una fuerte decisión política a nivel gobier-

no. Todo debe hacerse con el convencimiento de que alcanzar resultados que cumplan parcialmente lo, pretendido, ya sería un verdadero logro.

2.2. Resultados y estructura industrial

Independientemente de las críticas que puedan hacerse al modelo clásico de la Economía Industrial, se cree útil usarlo aquí para realizar una descripción elemental de la relación estructura-resultados.

Los *resultados* obtenidos en mercados particulares (calidad de productos, eficiencia, etc.) dependen de la *conducta empresario,* es decir, de la estrategia y el comportamiento de las empresas (explicitado a través de sus precios, promoción, inversiones, etc.).

La conducta, a su vez, depende de la *estructura del mercado.* Dentro de las características más importantes están el número de vendedores y la distribución de su tamaño, la diferenciación de productos, las condiciones de ingreso de las empresas al mercado, la relación entre los costos fijos y totales en una empresa típica en el corto plazo, el grado de integración vertical, etc.

La estructura del mercado y la conducta son influenciadas por varias *condiciones básicas.* Estas condiciones pueden ser pensadas como características inherentes al producto relativamente inalterables (elasticidad de la demanda, etc.), aquéllas relativamente difíciles de manipular por medio de la legislación (tecnología, por ejemplo) y el contexto de leyes, políticas de gobierno y tendencias socio-económicas.

En pocas palabras, la estructura y la conducta *describen* cómo el mercado funciona dentro de los límites de las condiciones básicas, mientras que los resultados *evalúan* cómo funciona el mercado.

La Ilustración F.2 esquematiza el modelo. En él puede verse, claramente, que el término "perfil industrial" equivaldría a lo aquí llamado "estructura industrial". Lo denominado, en este trabajo "POLÍTICA INDUSTRIAL y sus Instrumentos" serían parte de las condiciones básicas. Variando, entonces, la POLÍTICA INDUSTRIAL aplicada, la estructura industrial cambiará. Obviamente, también cambiarán la conducta empresaria y los resultados. La Ilustración F.3 gráfica los principales cambios, con el fin didáctico (no de justificación rigurosa) de mostrar la relación cambio de política-cambio de estructura- cambio de conducta- cambio de resultados.

3. ANÁLISIS CUANTITATIVO

3.1. El modelo utilizado

Con el objeto de determinar la tendencia cuantitativa del comportamiento económico frente a la aplicación de la política industrial enunciada se utilizó un modelo econométrico predictivo de ese comportamiento.

A tal fin se examinaron algunos modelos disponibles, así como la posibilidad práctica de su procesamiento por computadora. En función de ese análisis se seleccionó el "MODELO DINÁMICO DE PLANEAMIENTO ECONÓMICO" (PLANEC XVIII), desarrollado por el Dr. Federico Frischknecht y el Ing. Gustavo Pollitzer, cuya versión original fuera presentada en la "Conferencia Internacional sobre Aplicaciones de la Computación en Países en Desarro-

LA RELACION ESTRUCTURA-RESULTADOS

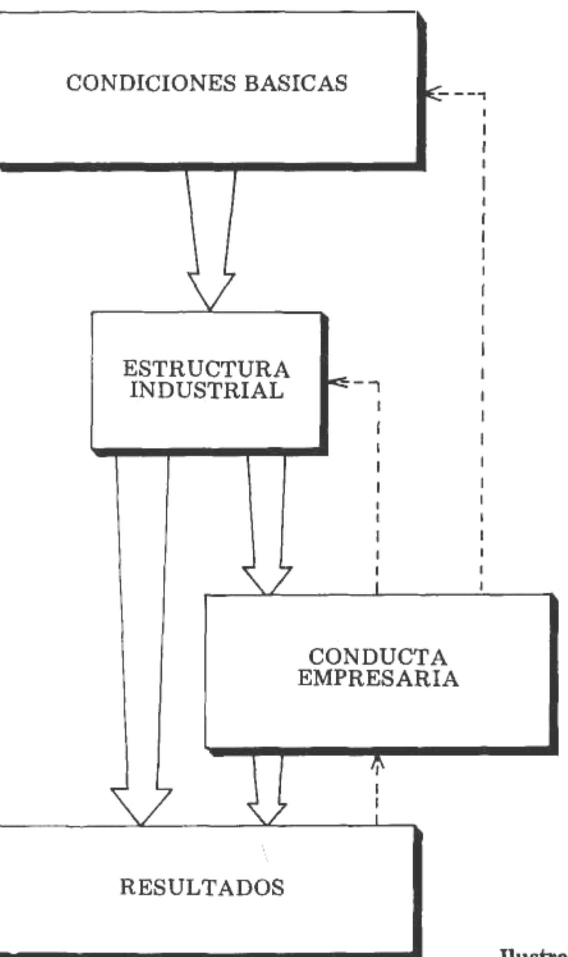


Ilustración F-2

Los Cambios Esperados

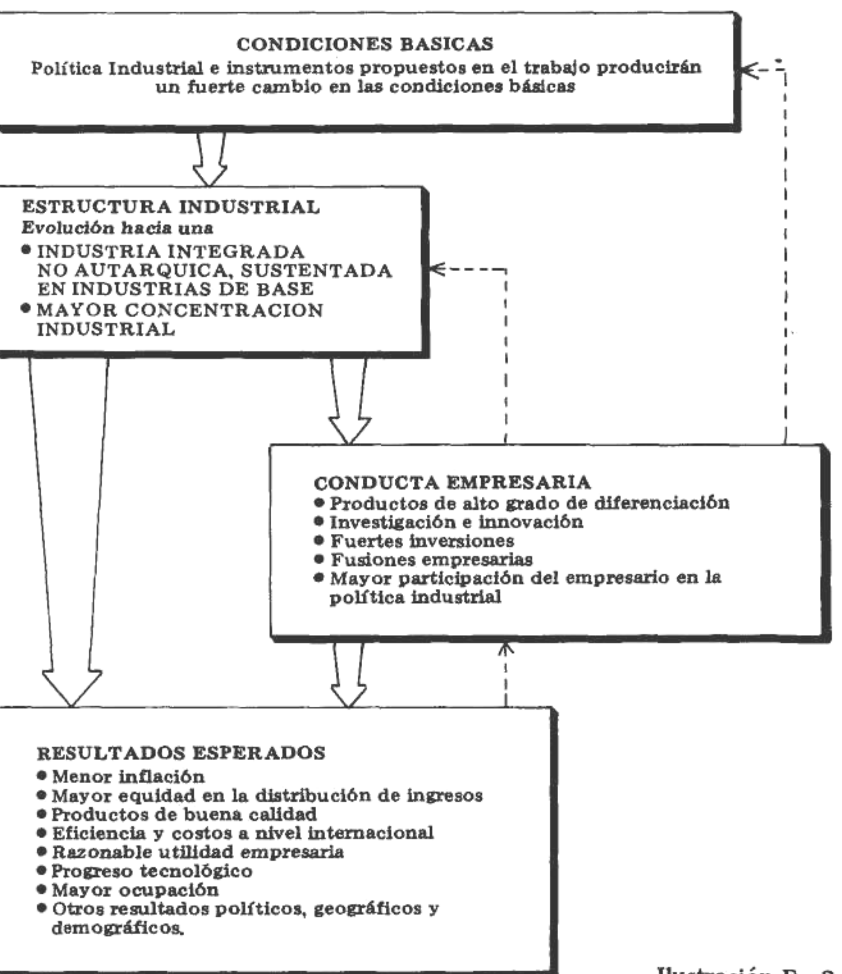


Ilustración F - 3

lio", reunida en Bangkok en 1977. Se ha utilizado la decimoctava versión del modelo —publicada en 1980— que recoge las sucesivas experiencias en su aplicación. Del texto de esta versión se extraen algunos segmentos que ilustran las características generales del modelo. Con esta finalidad se incluye una breve descripción global, los listados de las variables históricas, los parámetros, las decisiones y una mención general de los resultados. No se incluyen el conjunto de ecuaciones y funciones de interrelación, pues se complicaría la exposición (el lector interesado puede consultar directamente la publicación de los autores).

Finalmente se han volcado los resultados de las "corridas" del modelo en computador, suponiendo que el primer año de aplicación de la política es 1982, basado en el estado histórico de la economía en 1981, que reflejan los valores de los resultados durante cinco años.

3.2. Descripción del modelo

"La modificación de las reglas de juego, por transformar el fenómeno económico, despoja de significatividad estadística a los parámetros econométricos resultantes de series históricas. Por esta razón, muy propia de los países en desarrollo, el modelo estructural está apoyado en la interrelación de datos simultáneos, en reemplazo de los tradicionales modelos econométricos que extraen su estructura de datos sucesivos. El valor predictivo del modelo se funda en la invariancia a corto plazo, de la estructura contemporánea de todo el sistema, en lugar de suponer constantes los parámetros econométricos de la estructura histórica de cada ecuación de comportamiento".

Los parámetros estructurales del modelo son, por un lado, ciertas relaciones entre las variables de ingreso que se calculan a partir de datos del año histórico previo a la simulación. Por otra parte, las elasticidades, demoras y coeficientes de persistencia de expectativas e ilusión monetaria, se calculan mediante un procedimiento iterativo que tiende a minimizar el funcional cuadrático de los desvíos porcentuales de las 35 variables de salida, respecto de sus valores conocidos, fijando como restricción los intervalos de variación de los 24 parámetros para el año respectivo. Calibrado así, el modelo queda en condiciones de pronosticar el año siguiente, en la hipótesis de que la estructura detectada no habrá de variar en ese período o bien introduciendo las modificaciones que se postulen para los parámetros, además del necesario pronóstico de las 9 variables externas y de la adopción de las 20 decisiones del gobierno.

a) Historia

"Las 52 variables exógenas, denominadas "históricas", son datos observables del año que precede al primero que se va a simular y configuran la entrada del modelo. Junto con las 35 variables denominadas "resultados", que se obtienen como salida, constituyen el marco experimental que habrá de dar validez al modelo y, por ende, a la simulación".

Los datos históricos que se ingresan al modelo son:

— Cuentas Nacionales (en 10^9 pesos corrientes)

C* consumo real privado, del año.
IP* inversión bruta interna real privada, id.
IG* idem pública, id.
G* gasto real del gobierno nacional, provincial y municipal, id.
X* exportación real de bienes y servicios reales, id.
M* importación id, id.
YN* ingreso bruto interno real, id.

—Sector Público (en 10^9 pesos comentes)

TB impuestos directos federales al ingreso de no asalariados, del año

TW idem al ingreso de asalariados, id.

TM idem indirectos a la importación, id.

TX idem a la exportación, id.

TV idem indirectos y otros ingresos federales, id.

E endeudamiento total del gobierno federal en el año

EG erogaciones totales, corrientes y de capital, del año

S saldo fiscal federal de caja, último período

—Sector Externo (en 10^9 dólares corrientes)

EXA exportación agropecuaria (animales, vegetales, alimentos), del año

EXN exportación no agropecuaria y de servicios reales, id.

IMP importación de bienes y servicios reales, id.

CAP cuenta de capital autónomo, id.

VS ingreso neto por factores del exterior (servicios financieros), transferencias unilaterales y errores estadísticos, id.

EXP exportación de bienes y servicios reales, último período.

IMP importación de bienes y servicios reales, idem.

CAP cuenta de capital autónomo, id.

VS ingreso neto por factores del exterior (servicios financieros), transferencias unilaterales y errores estadísticos, id.

— Ocupación

$\bar{N}$ población ocupada en el año (en 10^6 personas)

$\underline{N}$ idem a fin del año (en 10^6 personas)

δ tasa de crecimiento anual de la población (tanto por uno)

ü desempleo promedio del año (idem)

u idem último período (idem)

l_o proporción días no laborables en el año/jornadas normales (idem)

q proporción de capacidad productiva ociosa, promedio del año (idem)

$\underline{q}$ idem último período (idem)

w salario nominal promedio del año (en 10^3 pesos corrientes/mes)

w idem último período (idem)

— Moneda

Ho oferta monetaria (M2) último período (en 10^9 pesos corrientes)

BM base monetaria id. (idem)

r tasa anual nominal de interés (activa) vigente en el último período del año (en tanto por uno)

θ tipo de cambio promedio vigente en el año (en $/U$S corrientes)

θ idem del último período.

ξ índice de precios externos de exportación agropecuaria, último período (promedio del año =1).

ξ' idem de importación, id. (id.)

π idem de importación, id. (id.)

p índice de precios internos, (año base =1), promedio del año

$\underline{P}o$ idem, último período
$\bar{\varnothing}$ tasa de inflación acumulada del año (dic/dic)
$\varnothing$ idem del último período

— *Tasas (en tanto por uno)*

$\bar{y}$ variación del producto bruto real anual
x_a variación del volumen anual, en u$s corrientes, de la exportación agro pecuaria, respecto del año inmediato anterior,
xn idem de la exportación no agropecuaria, ídem
a propensión marginal a consumir de asalariados
$\underline{v}$ relación capital-producto (capital - output ratio)
λ tasa anual de deterioro del capital

— *Cálculos*

AÑO año cuya historia se ingresa
m número de períodos en que se fracciona el año
AÑO BASE DE LOS DATOS

b) Estructura

En este segmento se calculan todas las relaciones estructurales del marco experimental histórico, así como el valor inicial de las variables dinámicas.

Estas fórmulas relacionan los datos de las cuentas nacionales, las de contabilidad del gobierno y las del balance de pagos para asegurar su consistencia.

c) Parámetros

El conjunto de 36 variables exógenas denominadas "parámetros", expresa pronósticos e hipótesis referidos al comportamiento de la estructura histórica, a lo largo del próximo año a simular. Los parámetros calibran la intensidad dinámica del modelo.

— *Pronósticos (en tanto por uno)*

$\bar{f}$ variación acumulada de precios externos de exportación agropecuaria (dic/dic)
$\underline{\bar{f}'}$ idem de precios externos de exportación no agropecuaria (idem)
d idem de importación (idem)
ea variación del volumen físico anual de producción agropecuaria exportable, respecto del año histórico.
en variación de la productividad media anual de la mano de obra, respecto del año histórico.
$\overline{rf}$ tasa internacional anual nominal de interés
$\underline{u_o}$ tasa natural de desempleo (Friedman)
$\underline{D_o}$ saldo anual normal de la cuenta de capital autónomo (u$s corrientes)
VS ingreso neto por servicios financieros, transferencias unilaterales y errores estadísticos (idem)

— *Elasticidades*

$\eta\theta$ elasticidad del tipo de cambio al exceso de demanda de divisas
ηL idem de la oferta de trabajo al salario real (puede ser negativa)
η i idem tasa de interés nominal al exceso de oferta monetaria nominal

ηS idem ahorro al interés real o nominal (según sea la ilusión monetaria)
ηC ídem consumo a la liquidez real
ηH idem inversión privada, idem
ηr idem a la tasa de interés real esperada
ηx idem exportación a precios relativos
ηp idem precios internos al exceso de demanda
ηw idem salario al exceso de demanda de trabajo (sobreempleo)
ηM idem importación a precios relativos
ηD idem movimiento internacional de capital autónomo a la tasa de interés esperada.

—*Sensibilidades (en tanto por uno)*

K_1 persistencia de expectativas inflacionarias
K_2 anticipación de la inflación (1 - ilusión monetaria)

—*Demoras (en meses)*

DEM_M demora de la importación
DEM_p idem de reacción de precios
DEM_X idem exportación no agropecuaria
DEM_L idem oferta de trabajo
DEM_w idem salarios
DEM_i idem inversión privada
DEM_N idem demanda de trabajo
DEM_C idem consumo
DEM_D idem movimiento internacional de capital autónomo
DEM_A idem de la exportación agropecuaria

d) Decisiones

El tercer grupo de 20 variables exógenas está dado por las decisiones del gobierno. Configuran las variables instrumentales del modelo.

— *Decisiones anuales (en tanto por uno)*

Ciertas decisiones del gobierno son necesariamente anuales en razón de su ejecución de tracto sucesivo, de las demoras en efectivizarse o por requerir sanción legislativa anual.

$\overline{g}$ variación anual gasto real (realizado) del gobierno federal, provincial y municipal
$\overline{ig}$ idem de la inversión pública real (realizada) del gobierno federal, provincial y municipal
$\overline{x}$ saldo fiscal federal de caja/PBI
β tasa de impuestos federales directos percibidos sobre ingreso de no asalariados
α idem al ingreso de asalariados
$\imath$ idem de importación
x idem de exportación
γ idem indirectos sobre demanda global
ρ tasa de transferencias federales pagadas sobre demanda global
$\underline{\zeta}$ tasa de impuestos provinciales y municipales percibidos, idem
s tasa de variación anual pretendida del salario

1 proporción de días no laborables del año/jornadas normales
DP proporción de dinero pasivo
$\overline{z}$ incremento anual de la base monetaria, de origen bancario

— *Decisiones periódicas (en tanto por uno)*

Las decisiones monetarias se toman constantemente porque suelen soslayar la autoridad legislativa.

El número de períodos (m) en que se divide el año y, por lo tanto, la frecuencia de estas decisiones depende de:
* La periodicidad de la información disponible y
* Las demoras de las variables críticas

Las decisiones periódicas son:

h inversa del multiplicador de oferta monetaria
$\underline{\omega}$ proporción del mercado con tasa oficial de interés
j tasa nominal anual oficial de interés
σ proporción del mercado con tipo de cambio oficial (fijo)
τ tipo de cambio oficial promedio (en pesos/u$s corrientes)
Ψ grado de libertad al movimiento internacional de capital autónomo

e) Períodos

"Este segmento, en el que se calculan los resultados de cada uno de los períodos en que se fracciona el año, constituye el modelo propiamente dicho. Se divide en ocho secciones o submodelos para facilitar las posibles modificaciones o reemplazos de las fórmulas.

El modelo se funda en las siguientes hipótesis:
* El teorema de agregación es válido en el período de corto plazo de la simulación.
* La estructura que subyace en las variables agregativas es razonablemente estable en el corto plazo.
* Las elasticidades, sensibilidades (expectativas e ilusión monetaria) y demoras influyen considerablemente en el comportamiento de las ecuaciones teóricas, jugando, por ello, un rol sustitutivo de los parámetros econométricos tradicionales.
* La inflación y las decisiones del gobierno son variables críticas en los países en desarrollo.
* La desagregación no necesariamente produce más información confiable respecto de la interacción de las variables macroeconómicas.
* La diferencia doctrinaria entre monetaristas y keynesianos se reduce a asignar distintos valores a las elasticidades, sensibilidades y demoras de las ecuaciones de comportamiento que interconectan el sector financiero con el resto de la economía.

Tanto monetaristas como keynesianos coinciden en que la medición y evaluación del impacto total del fenómeno monetario requieren la formulación de una estructura que provea una representación lógicamente consistente de la relación dinámica entre el sector real y el monetario. Los canales de esta relación son, por lo menos, tres: tasas de interés, stock monetario y crédito disponible, y precios. Esta estructura se representa en las ecuaciones de comportamiento que constituyen el núcleo central del modelo: oferta monetarista, expectativas inflacionarias, salarios, tipo de cambio, precios, tasa de interés, consumo, inversión privada, exportación, importación, empleo y movimiento de capital autónomo.

f) Resultados

Las 34 variables denominadas "resultados", son la salida del modelo, y por

consiguiente, sus variables-meta. Todas ellas (excepto las referidas a moneda y empleo, que son instantáneas) se han calculado para el año y para cada período.

— *Producto e Ingreso (en pesos constantes)*

Datos reales, anuales y periódicos, de las cuentas nacionales

$\bar{z}^*, z_1^*, \ldots, z_m^*$ para z: Y, C, IP, IG, G, X, M, YN, W, U

— *Sector Público (en pesos comentes)*

Datos nominales, anuales y periódicos de las cuentas del gobierno federal

$\bar{z}, z_1, z_2, \ldots, z_m$ para z: RF, E, RG, S

— *Sector Externo (en dólares corrientes)*

Datos anuales y periódicos del balance de pagos

$\bar{z}, z_1, z_2, \ldots, z_m$ para z: EXN, EXA, EXP, IMP, CAP, VS, F

— *Moneda y Empleo*

$H_1, H_2, \ldots, H_m$ oferta monetaria, al final de cada período

$\bar{r}_1, \bar{r}_2, \ldots, \bar{r}_m$ Tasa nominal anual de interés, de cada período

$\bar{r}_1^*, \bar{r}_2^*, \ldots, \bar{r}_m^*$ Tasa real anual de interés, id.

$\theta_1, \theta_2, \ldots, \theta_m$ tipo de cambio vigente, id.

$q_1, q_2, \ldots, q_m$ capacidad productiva ociosa, id.

$U_1, U_2, \ldots, U_m$ desempleo, id.

$W_1, W_2, \ldots W_m$ salario nominal, id.

$W_1^*, W_2^*, \ldots W_m^*$ salario real, id.

—*Indicadores*

Valores anuales y periódicos de las tasas de crecimiento del producto bruto (y) y superávit fiscal/PBI (SF).

3.3. Datos utilizados

Los valores históricos iniciales utilizados corresponden al año 1981 y el cómputo se realizó para el período quinquenal 1982-86.

El objetivo perseguido fue el de evaluar las tendencias económicas de crecimiento de la economía, sin que se haya prestado a tal fin atención a las variables monetarias. Un procesamiento ejecutado con mayor refinación y menor premura que el realizado en esta oportunidad podrá conducir a controlar ciertos resultados en los que no se ha puesto énfasis en este caso, sin que ello signifique minusvalorar su importancia; es que sólo se ha querido detectar el comportamiento de ciertas variables expresamente vinculadas con el crecimiento impulsado por la política industrial enunciada.

Los valores utilizados se incluyen en la Ilustración XXIII - 3 que se da a continuación. Los resultados de un año ingresan como datos históricos del año siguiente.

Ilustración F-4

ESTRUCTURA HISTÓRICA 1981

$\overline{C}$*	12,7729	$\overline{IMP}$	12,2180	η	159777,0000
$\overline{IP}$*	2,2351	$\overline{CAP}$	0,5478	BM	51329,1000
$\overline{IG}$*	1,5403	$\overline{VS}$	−3,4834	$\overline{r}$	1,5100
$\overline{G}$*	1,8582	EXP	0,7166	$\overline{\theta}$	5735,5300
$\overline{X}$*	2,3942	IMP	0,8029	θ	10725,0000
$\overline{M}$*	2,4784	CAP	0,1816	ξ	0,8580
$\overline{YN}$*	16,2333	VS	−0,3613	ξ'	1,0100
$\overline{TB}$	6409,8100	$\tilde{N}$	10,4210	π	1,0100
$\overline{TW}$	0,0000	N	10,4340	$\overline{p}$	26513,5000
$\overline{TM}$	7195,3370	δ	0,0179	p_o	41153,5370
$\overline{TX}$	1007,8250	$\underline{l_o}$	0,2740	$\overline{\phi}$	1,6660
$\overline{TV}$	18979,2060	u	0,1000	ϕ	0,1080
$\overline{E}$	16057,9680	u	0,1100	$\overline{y}$	−0,0609
$\overline{EG}$	76309,7460	$\overline{q}$	0,3600	a	0,9000
S	10462,8070	q	0,3700	v	2,5750
$\overline{EXA}$	7,2215	$\overline{w}$	2186,0000	λ	0,0540
$\overline{EXN}$	4,4990	w	2973,0000	xa	0,1650
				xn	0,0140

PARÁMETROS

Designación	1982	1983	1984	1985	1986
$\overline{f}$	−0,500	0,0500	0,0500	0,0500	0,0500
$\underline{\overline{f}'}$	0,0400	0,0700	0,0700	0,0700	0,0700
$\overline{d}$	0,0400	0,0700	0,0700	0,0700	0,0700
ea	0,0000	0,1000	0,1000	0,1000	0,1000
$\underline{en}$	0,0500	0.0500	0,0500	0,0500	0,0500
$\overline{rf}$	0,1500	0,1500	0,1500	0,1500	0,1500
$\underline{u}_o$	0,0250	0,0250	0,0250	0,0250	0,0250
$\underline{D}_o$	3,0000	3,0000	3,0000	3,0000	3,0000
$\overline{VS}$	−4,5000	−4,5000	−4,5000	−4,5000	−4,5000
η_θ	1,2000	1,2000	1,2000	1,2000	1,2000
η_L	1,0000	0,5000	0,5000	0,5000	0,5000
η_i	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
η_S	0,0500	0,0500	0,0500	0,0500	0,0500
η_C	0,5000	0,5000	0,5000	0,5000	0,5000
η_H	0,5000	0,5000	0,5000	0,5000	0,5000
η_r	2,0000	2,0000	2,0000	2,0000	2,0000
η_X	0,4000	0,4000	0,4000	0,4000	0,4000
η_p	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
η_w	1,3000	1,3000	1,3000	1,3000	1,3000
η_M	0,2000	0,2000	0,2000	0,2000	0,2000
η_D	0,1000	0,1000	0,1000	0,1000	0,1000
κ_1	0,2500	0,2500	0,2500	0,2500	0,2500
κ_2	0,2500	0,2500	0,2500	0,2500	0,2500
DEMM	3,0000	3,0000	3,0000	3,0000	3,0000
DEMP	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
DEMX	3,0000	3,0000	3,0000	3,0000	3,0000
DEML	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
DEMw	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
DEMi	3,0000	3,0000	3,0000	3,0000	3,0000
DEMN	0,5000	0,5000	0,5000	0,5000	0,5000
DEMC	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
DEMD	3,0000	3,0000	3,0000	3,0000	3,0000
DEMA	6,0000	6,0000	6,0000	6,0000	6,0000

DECISIONES ANUALES

Designación	1982	1983	1984	1985	1986
$\bar{g}$	−0,2000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
$\bar{ig}$	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
$\bar{x}$	0,3000	−0,0200	−0,0200	−0,0200	−0,0200
β	0,0290	0,0290	0,0290	0,0290	0,0290
α	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
ʅ	0,1500	0,1500	0,1500	0,1500	0,1500
x	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
γ	0,0180	0,0180	0,0180	0,0180	0,0180
ϱ	0,0070	0,0070	0,0070	0,0070	0,0070
ζ	0,0460	0,0460	0,0460	0,0460	0,0460
$\bar{s}$	2,5000	0,5000	0,5000	0,5000	1,0000
l	0,2740	0,2740	0,2740	0,2740	0,2740
DP	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0500
$\bar{z}$	0,0500	0,0500	0,0500	0,0500	0,0500

DECISIONES MENSUALES

	h				DESIGNACION	ω				
MES	82	83	84	85	86	82	83	84	85	86
1	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	1,000	0,600	0,500	0,500	0,400
2	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,700	0,600	0,500	0,500	0,400
3	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,700	0,600	0,500	0,500	0,400
4	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,700	0,600	0,500	0,500	0,400
5	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,700	0,600	0,500	0,500	0,400
6	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,700	0,600	0,500	0,500	0,400
7	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,700	0,600	0,500	0,500	0,400
8	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,700	0,600	0,500	0,500	0,400
9	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,700	0,600	0,500	0,500	0,400
10	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,700	0,600	0,500	0,500	0,400
11	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,700	0,600	0,500	0,500	0,400
12	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200	0,700	0,600	0,500	0,500	0,400

	J				DESIGNACION	σ				
MES	82	83	84	85	86	82	83	84	85	86
1	1,500	0,500	0,500	0,500	0,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2	0,200	0,500	0,500	0,500	0,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
3	0,200	0,500	0,500	0,500	0,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
4	0,200	0,500	0,500	0,500	0,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
5	0,200	0,500	0,500	0,500	0,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
6	0,200	0,500	0,500	0,500	0,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
7	0,200	0,500	0,500	0,500	0,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
8	0,200	0,500	0,500	0,500	0,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
9	0,200	0,500	0,500	0,500	0,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
10	0,200	0,500	0,500	0,500	0,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
11	0,200	0,500	0,500	0,500	0,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
12	0,200	0,500	0,500	0,500	0,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

			DESIGNACION ʒ		
MES	82	83	84	85	86
1	45000,000	61040,000	171684,810	478440,000	118483,000
2	46000,000	66533,600	187136,443	516715,200	1253431,980
3	47000,000	75721,624	203978,723	558052,416	1328637,899
4	48000,000	79048,570	222336,808	602696,609	1408356,173
5	49000,000	86162,941	242347,121	650912,338	1492857,543
6	50000,000	93917,606	264158,361	702985,325	1582428,996
7	51000,000	102370,191	287932,614	759224,151	1677374,735
8	52000,000	111583,508	313846,549	819962,083	1778017,220
9	53000,000	121626,024	342092,739	885559,050	1884698,253
10	54000,000	132572,366	372881,085	956403,774	1997780,148
11	55000,000	144503,879	406440,383	1032916,076	2117646,957
12	56000,000	157509,228	443020,017	1115549,362	2244705,774

	DESIGNACION ↓				
MES	82	83	84	85	86
1	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100
2	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100
3	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100
4	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100
5	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100
6	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100
7	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100
8	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100
9	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100
10	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100
11	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100
12	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100

3.4. Resultados

Aunque el procesamiento se realizó por trimestres con el objeto de observar la evolución de la situación durante el año, los resultados se volcaron anualmente en la Ilustración F.5 con el fin de facilitar la visualización de los mismos. En determinados casos se ha informado el valor del último trimestre de cada año; cuando ello es así, la variable o el índice se ha señalado con (#). Los valores en $ son constantes de 1960 cuando en la columna "unidad" se indica "cte" y corrientes cuando en esa misma columna se señala "corr"; los dólares son siempre corrientes.

RESULTADOS

DESIGNACION	UNIDAD	1981	1982	1983	1984	1985	1986
* Producto Bruto	$ Cte. x 10^9	18,32	20,84	22,67	23,21	23,80	27,25
* Consumo	"	12,77	13,85	15,46	15,38	15,62	19,56
* Gastos Gobierno	"	1,86	1,49	1,49	1,49	1,49	1,49
* Inversión Privada	"	2,24	2,79	3,67	3,95	3,85	3,62
* Inversión Pública	"	1,54	1,54	1,54	1,54	1,54	1,54
* Exportaciones	"	2,39	3,08	3,15	3,39	3,67	3,82
* Importaciones	"	2,48	1,91	2,63	2,54	2,37	2,79
* Ingreso Bruto	"	16,23	19,54	19,79	20,30	21,15	23,91
* Remuneraciones Asalariadas	"	10,31	8,54	11,48	10,54	10,00	10,37
* Remuneraciones no Asalariadas	"	5,92	11,00	8,31	9,75	11,14	13,54
* Recaudación Fiscal	"	33592,18	162535,73	461048,85	1292745,02	3406181,25	10618462,13
* Endeudamiento del Gobierno	"	16057,97	124375,59	468157,05	1039284,18	2249643,45	5455400,82
* Erogaciones del Gobierno	"	76309,75	361665,63	1076794,98	2714890,87	6629746,49	19290840,35
* Saldo de Caja del Tesoro	"	-26659,60	-74754,31	-147588,08	-3828617,67	-973921,79	-3216977,94
* Exportaciones Agropecuarias	u$s x 10^9	7,22	6,61	7,47	8,45	9,56	10,81
* Exportaciones no Agropecuarias	"	4,50	6,87	5,92	6,81	8,00	8,36
* Exportación Total	"	11,72	13,48	13,39	15,26	17,55	19,17
* Importación Total	"	12,22	9,72	14,16	14,57	14,58	18,39
* Saldo Balance de Pagos	"	-3,43	-1,07	-5,05	-3,57	-1,27	-3,40
* Movimiento Capital Autónomo	"	-0,55	-0,32	0,22	0,23	0,25	0,31
* Interés Anual Nominal (#)	%	151,0	64,8	103,1	128,5	127,0	168,2
* Interés Anual Real (#)	%	-26,7	-54,0	-19,8	-8,6	-5,5	-51,4
* Tipo de Cambio (#)	$ Corr./u$s	10725	55000	144862	407447	1034956	2120044
* Capacidad Productiva Ociosa (#)	%	37,0	22,5	17,9	17,7	16,8	0,0
* Desempleo	$ Corr./u$s	11,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
* Crecimiento PBI Anual	$ Corr./u$s	-6,1	13,7	8,8	2,4	2,5	14,5
* Déficit Fiscal/ PBI	$ Corr./u$s	8,8	8,0	8,3	7,4	6,6	5,4

Ilustración F-5

3.5. Comentarios

Los aspectos más salientes que refleja el ensayo tendencial cuantitativo de la política industrial propuesta durante el quinquenio 1982-86 son:

a) El crecimiento promedio acumulativo en el período es de 8,38%. Si se acepta una elasticidad-producto de la industria de 1,36 resulta que el proceso de industrialización se verifica a un ritmo de crecimiento del 11,4% anual acumulativo, del mismo orden de magnitud que el programado. Naturalmente se deberán afinar los instrumentos para evitar los saltos bruscos hacia arriba y abajo de las tasas de crecimiento mejorando la continuidad del plan, suavizando las crestas y los valles de la tasa.

b) Las exportaciones crecen casi un 70%, incrementándose ambos términos que la componen —agropecuaria y no agropecuaria— en un 50% y un 86% respectivamente. La composición de las mismas pasa a integrarse casi en partes iguales entre las de origen industrial y agropecuario, reduciendo la dependencia externa de un sólo sistema de precios internacional y mejorando dramáticamente la relación de términos de intercambio.

c) Se obtiene un saldo permanentemente positivo de la balanza comercial y, salvo el primer año, el movimiento de capitales autónomo es modestamente positivo. La deuda externa se torna más manejable, pues pasa de 3 veces las exportaciones anuales a algo más de dos veces.

   El endeudamiento externo se orienta para el financiamiento del proceso de crecimiento.

d) La inversión privada está próxima a duplicarse, mientras la pública se mantiene constante, potenciándose de este modo el crecimiento y reduciéndose la participación del Estado en la operación del aparato productivo. De este modo se recompone y promueve el proceso de formación de capital.

e) El gasto público decrece, disminuyendo su peso en la composición del consumo nacional. Como el consumo global crece, en más de un 50% , esto favorece a los sectores populares con un crecimiento aún mayor del consumo privado. El financiamiento de las erogaciones del Tesoro se hace paulatinamente cada vez en mayor grado con recursos genuinos y el déficit fiscal, en su relación con el PBI desciende a algo más de la mitad.

f) El desempleo se anula, generando con ello una fuerte presión de demanda del factor trabajo que produce un saludable crecimiento de la población económicamente activa y una reducción de la desocupación encubierta.

g) La capacidad ociosa se reduce hasta anularse. Este último hecho coincide con que en 1986 se frena el crecimiento de la inversión privada, lo cual lo torna poco auspicioso; en el año siguiente deberían implementarse medidas para retomar el camino de incremento de la inversión privada.

h) Este último hecho también tuerce en 1986 la progresiva tendencia de reducción de la negatividad de la tasa de interés a niveles compatibles con el ahorro de los particulares. Ese fenómeno indeseable se corregiría simultáneamente con la instalación de la medida indicada en g).

En general cabe comentar que, por algunos problemas en la estructura del modelo así como por la falta de más tiempo destinado a la "calibración" del mismo —lo que requeriría un uso mucho más intenso de computador injustificado a los fines que se persiguen— sería necesario ajustar "parámetros y decisiones" con mayor precisión para corregir desviaciones indeseables en materia de reducción de la tasa de inflación y crecimiento del salario real, que resultan incompatibles dentro del marco de la política industrial enunciada.

Sin embargo, se estima que el objetivo de probar y controlar los resultados de la aplicación de los principios e instrumentos que resultan del trabajo ilustran claramente sobre su viabilidad económica, sin perjuicio de que puedan mejorarse aspectos de su ejecución.

4. SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS ESPERADOS

La Ilustración F.6 condensa los aspectos más importantes de los resultados esperados.

La Ilustración F.7 los esquematiza. Esta última sería la SÍNTESIS más breve de la política sugerida.

LOS 10 ASPECTOS CLAVES DE LOS RESULTADOS ESPERADOS

* *SOCIALES*
1. Mayor ocupación
2. Mejor distribución de ingresos.

* *ECONÓMICOS*
3. Fuerte crecimiento del PBI industrial
4. Menor inflación.
5. Mayor eficiencia global de la economía.

* *POLÍTICOS*
6. Menor participación del Estado en la actividad productiva.
7. Mayor participación del sector privado en la actividad económica y en la política industrial.

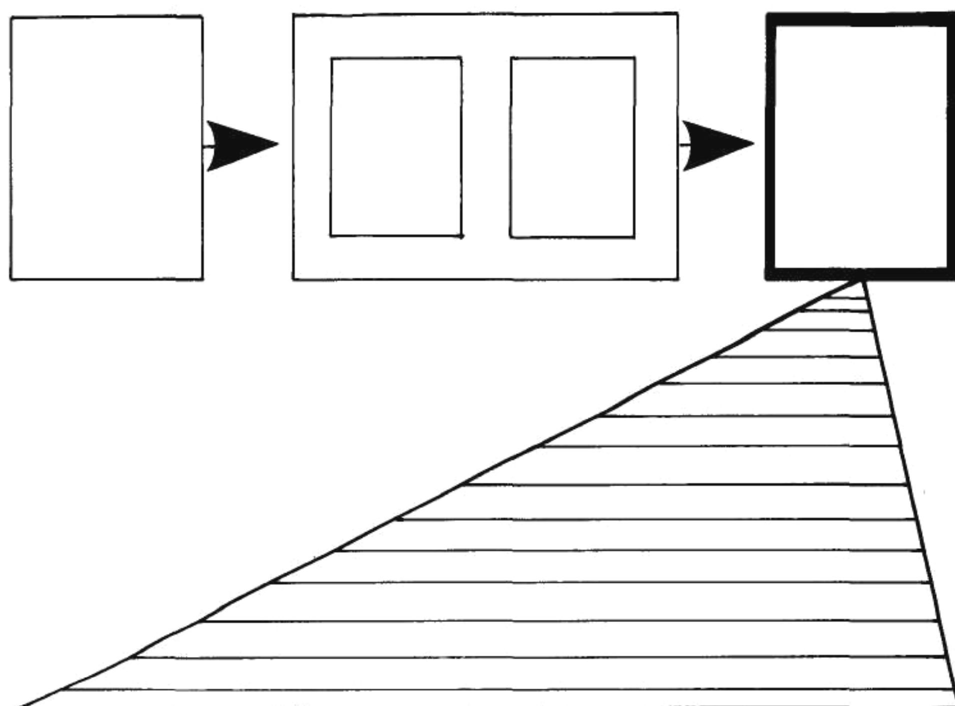
* *GEODEMOGRAFICOS*
8. Efectiva ocupación territorial.

* *GEOPOLITICOS*
9. Convertir a la Argentina en uno de los países líderes de Occidente y obtener mayor seguridad económica.

* *TECNOLÓGICOS*
10. Innovación y progreso técnico.

Ilustración F.6

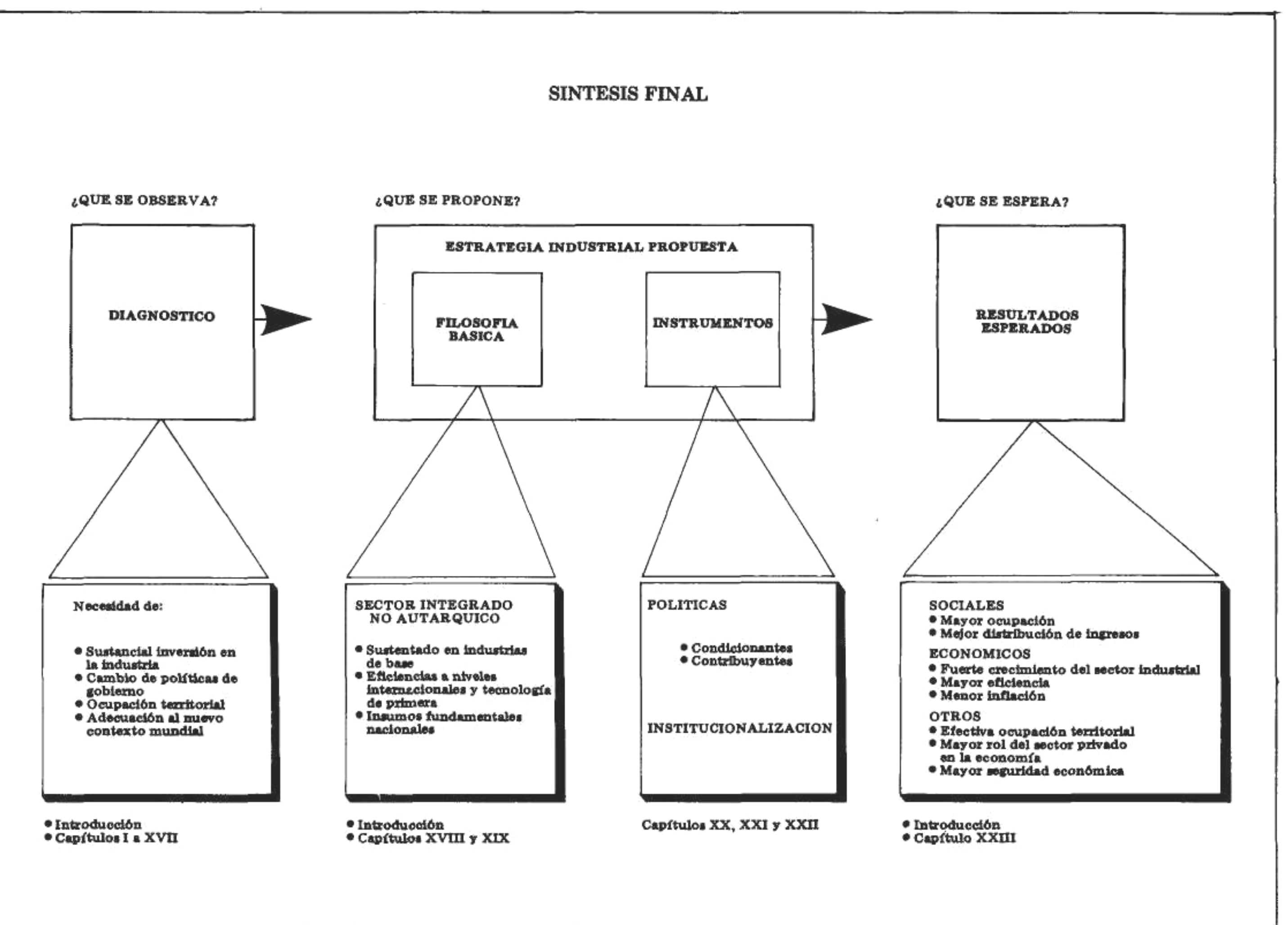
SINTESIS DE LOS RESULTADOS ESPERADOS



SOCIALES	• Mayor ocupación. • Mejor distribución de ingresos.
ECONOMICOS	• Fuerte crecimiento del sector industrial. • Mayor eficiencia. • Menor inflación.
POLITICOS	• Menor participación del Estado en la producción. • Mayor participación del sector privado en la actividad económica.
GEODEMOGRAFICOS	• Efectiva ocupación territorial.
GEOPOLITICOS	• La Argentina se incorporaría al conjunto de países líderes de Occidente. Mayor seguridad económica.
TECNOLOGICOS	• Innovación.

Ilustración F.7

G. Síntesis final



Se terminó de imprimir en los Talleres Gráficos Kipos,
Salguero 1657/59, Buenos Aires, en el mes de
noviembre de mil novecientos ochenta y tres.

